

재정분권과 지역 간 경제력 격차의 관계 분석*

한 재 명**

논문 초록 본 연구는 재정분권이 지역 간 격차에 어떤 영향을 미치는지 알아보고, 이 과정에서 각종 재정격차 완화 장치가 어떤 역할을 하는지 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2000년 이후를 대상으로 각종 재정분권 지표가 주요 지역경제력 지표의 지역 간 격차에 어떤 영향을 미치는지, 그 과정에서 여러 재정형평화 제도의 역할은 무엇인지에 관한 패널분석을 시도하였다. 그 결과, 재정분권 지표인 지방세입 대비 지방세 비율 또는 자체수입 비율의 상승이 지방소비세 형평화 제도를 매개로 간접적으로 지역 간 경제력 격차를 축소하는데 이바지할 수 있는 것으로 나타났다. 이는 재정분권이 단순히 국세의 지방세 이양을 통한 지방세 확충만이 아니라 지역 간 경제력 격차의 완화까지도 가져올 수 있는 적정 재정격차 완화 장치의 활용을 병행하여 추진될 때 소기의 성과를 거둘 수 있음을 시사한다.

핵심 주제어: 재정분권, 지역 간 격차, 재정격차 완화 장치
경제학문헌목록 주제분류: H2, H7, R0

투고 일자: 2019. 12. 27. 심사 및 수정 일자: 2020. 2. 12. 게재 확정 일자: 2020. 4. 3.

* 본 논문은 한국지방세연구원에서 2019년 12월에 발간한 「재정분권의 재정효율성 및 지역 간 격차에 대한 효과 분석」(공저, 2019. 12) 보고서의 일부를 수정·보완한 것입니다. 본 논문에 대해 세심하고 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

** 한국지방세연구원 지방재정연구실 연구위원, e-mail: jmhan02@kilf.re.kr

I. 서 론

현 정부는 자치권의 실질적 확대 및 지역주도 성장에 기반을 둔 자치분권 체계의 확립과, 주민참여 확대 및 주민자치 활성화를 통한 주민주권의 구현을 핵심 내용으로 하는 「자치분권 종합계획」(2018. 9)을 마련하고 그 전략의 하나로 강력한 재정분권의 추진을 제시하고 있다. 이에 따라 최근 관계부처 합동으로 2019~2022년 동안 2단계에 걸친 「재정분권 추진방안」(2018. 10. 30.)을 발표하였다. 그 핵심은 국세의 지방세 이양을 통해 지방세를 확충하여 총조세(국세+지방세) 대비 지방세 비율을 2017년 결산 기준 23.3%에서 30%까지 끌어올린다는 계획이다.

구체적으로 1단계 재정분권 추진(2019~2020년)을 통해 지방소비세율을 현행 11%에서 21%로 10%p 인상하여 지방세를 8.4조원 순증하고, 2단계(2021~2022년)에서는 국세의 지방세 이양 등을 통해 12조원 이상을 추가적으로 늘려 국세와 지방세 비율 7:3 목표를 달성한다는 것이다. 그런데 이러한 국세의 지방세 이양은 전체 지방세 확충에는 도움이 되지만 개별 지방자치단체 수준에서 보면 그 효과가 다를 수 있다. 이양받는 세목(세원)의 성격에 따라 다르겠지만 대체로 지역경제력이 상당한 수도권에 세수(재원)가 더 집중되는 결과를 낳을 개연성이 크기 때문이다.

이러한 수도권 세수 집중 현상을 완화할 목적으로 2020년부터 지방소비세율 인상분 일부를 지역상생발전기금으로 출연하도록 하고, 2단계 재정분권 추진 시 좀 더 세부적인 대책을 강구한다는 계획이지만 아직 구체적인 방안이 마련되지 않은 상황이다.¹⁾

이 상황에서 과연 재정분권 추진에 따른 지방세 확충 등이 지역 간 경제력 격차의 심화로 이어질 것인지 그렇지 않은지의 문제는 매우 중요한 정책적 함의를 갖는다. 이론적으로 볼 때 재정분권은 어느 지역이 재정분권에 따른 자체수입 확충 유인을 충분히 활용하느냐에 따라 지역 간 격차의 심화 혹은 완화로 이어질 수 있다(Bartolini et al., 2016). 즉 재정분권 수준이 증가하면서 자체수입 확충을 위한 정책공간이 커질 수 있는데, 수도권과 같이 부유한 지역에서 이를 충분히 활용하는 경우 지역 간 격차가 벌어질 수 있고, 빈곤지역에서 자체수입 확충을 위한 지역 고

1) 이와 별도로 중앙정부 기능의 지방 이양을 통해 수도권 세수 집중 현상을 일부 완화하는 방안도 추진되고 있으나 기능이양은 근본적으로 세수 격차 심화를 완화하는 방안으로 보기 곤란하다. 이양받은 기능의 수행에 필요한 경비의 지역 간 분포가 서로 상이하기 때문이다.

유의 정책을 펼칠 수 있다면 지역 간 격차가 좁혀질 수도 있다는 것이다. 덧붙여 말하면 우리나라와 같이 지역 간 경제력 격차가 이미 큰 상황에서 재정분권에 따른 재정적 자율성 확대의 이익을 이미 경제력이 상당한 수준에 올라서 있는 수도권에서 더 많이 이용할 수 있을지, 아니면 경제력이 상대적으로 뒤쳐져 있는 지역에서 더 많이 활용할 수 있을지가 지역 간 격차를 늘리거나 줄이는 핵심 동력이 될 수 있다. 일각에서 재정분권을 포함한 지방분권을 추진하기 이전에 지역 간 격차의 해소가 먼저라고 강조하는 배경에는 현재와 같이 수도권의 경제력이 상당할 뿐만 아니라 수도권으로의 집중 현상이 그칠 줄 모르는 상황에서 재정분권이 이를 더욱 더 촉진하는 결과를 초래할 수도 있다는 우려가 자리하고 있다(마장래, 2018).

그러나 국세의 지방세 이양을 통한 지방세 확충에 초점을 둔 재정분권이 지역 간 격차를 심화시킬지 아니면 그 완화에 기여할지는 이론적으로 도출될 수 있는 문제라기보다는 실증적 검증의 대상으로 봐야 할 것이다. 더욱이 이러한 재정분권의 추진 과정에서 일반적으로 지역 간 재정격차 심화를 완화하기 위한 다양한 조치가 수반되므로 재정분권이 지역 간 격차와 맺는 관계는 좀 더 복합적으로 파악될 필요가 있다. 우리나라를 포함하여 세계 각국은 재정분권에 따른 지역 간 재정(재원)배분의 불균형을 완화할 목적으로 각종 재정격차 완화 장치를 병행하여 운영하고 있는데, 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향은 이러한 재정격차 완화 장치의 성격 및 운영 규모에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 우리나라에서는 이러한 재정격차 완화 장치로, 주로 지방교부세가 이용되었고 최근에는 지방소비세의 형평화 제도도 활용되고 있다.

따라서 우리나라 재정분권 수준의 상승이 지역 간 격차에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 그 과정에서 지방교부세, 지방소비세의 형평화 제도 등 각종 재정격차 완화 장치가 어떤 역할을 하는지에 대한 분석은 매우 중요한 과제로 볼 수 있다. 이에 본 연구는 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향을 알아보고 이 과정에서 각종 재정격차 완화 장치가 어떤 간접적인 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 이를 통해 우리나라 재정분권 추진과정에서 어떤 재정격차 완화 장치가 지역 간 격차 심화를 완화 혹은 억제하는데 도움을 줄 수 있는지 살펴보려 한다. 특히 재정분권과 지역 간 격차의 직접적인 관계 분석에 초점을 맞춘 기존 연구와 다르게, 본 연구는 재정분권이 각종 재정격차 완화 장치와 결합하여 지역 간 격차에 미치는 간접적인 영향까지 분석하고 있다는 점에서 선행연구와 구분되는 차별성을 갖는다고 하겠다.

한편 본 연구는 다음과 같이 구성하였다. 제Ⅱ장에서는 재정분권과 지역 간 격차의 관계에 대한 이론적 논의를 정리하고 관련 실증문헌을 검토한다. 제Ⅲ장에서는 재정분권 및 지역경제력을 적절히 나타낼 수 있는 지표를 선정하고, 재정분권 추이와 지역 간 경제력 격차의 추이를 비교·분석한다. 제Ⅳ장에서는 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 직·간접적 영향을 분석하기 위한 모형을 구축한다. 제Ⅴ장에서는 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 직·간접 효과에 관한 분석 결과를 제시한다. 제Ⅵ장에서는 앞서의 분석 결과에 기초하여 결론을 맺는다.

Ⅱ. 선행연구 검토

1. 이론적 논의

재정분권(fiscal decentralization)은 정부계층 간에 기능과 재원을 어떻게 합리적으로 배분할 것인가의 문제를 다루는 재정학의 한 분야이다. 우리나라의 경우 중앙정부와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간에 각종 기능을 어떻게 배분할 것인지, 그리고 그 기능을 수행하는데 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인지와 관련된 문제로 볼 수 있다.

이러한 재정분권과 관련한 논의는 주로 미국의 재정연방주의론(fiscal federalism)을 통해 진행되어왔다. 재정연방주의론은 접근방식에 따라 크게 2개 범주²⁾로 분류되는데, 이 두 범주를 가르는 핵심 논리는 정책결정자의 성격 혹은 행태에 대한 암묵적이거나 명시적인 입장이다. 첫 번째 범주의 논의는 중앙정부나 지방정부의 정책결정자를 선량한 개인으로 보는 규범적 입장에서 출발한다(Musgrave, 1959; Oates, 1972). 대체로 이 범주의 논의들은 지방공공재 또는 지방공공서비스를 제공할 때 중앙정부가 전국을 대상으로 일률적으로 공급하는 것보다 지역주민들의 선호

2) Qian and Weingast(1997)는 재정연방주의론을 1세대와 2세대로 구분하고 있으나, 본 연구는 이를 재정연방주의론에 대한 2개 범주로 분류하고자 한다. 이 2개 범주의 논의를 1세대와 2세대로 구분할 경우 마치 2세대 논의가 1세대보다 더 우월하다는 오해를 유발할 수 있기 때문이다. 1세대 논의도 여전히 참고할 만한 내용을 갖고 있다는 점에서 두 논의에 대한 종합적인 검토가 필요하다. 한편 Oates(2008)는 재정연방주의론에 대한 새로운 이론적 경향을 2세대 이론과 정치경제적 접근(Lockwood, 2006)으로 구분한다. 이 경우 두 번째 범주의 재정연방주의론은 정치경제적 접근도 포함한다.

를 더 잘 알 수 있는 각 지방정부가 직접 공급하는 것이 파레토 효율을 충족할 수 있다는 Oates (1972)의 분권정리(decentralization theorem)에 기초한다. 이때 각 지방정부의 정책결정자들은 주어진 공리주의적 사회효용함수를 극대화하는 수동적 주체로 간주된다. 또한 중앙집권적으로 공급이 이루어질 경우 모든 지역에서 동등한 수준의 지방공공재 또는 지방공공서비스가 제공된다고 가정한다.

그런데 두 번째 범주의 재정연방주의론에서는 이러한 지방정부 정책결정자들이 공공의 이익에 봉사하는 선량한 개인이 아니라 자신만의 목적함수를 갖고 자기 이익을 추구하는 적극적인 개체로 간주된다(Qian and Weingast, 1997; Oates, 2008). 이에 따라 이러한 개체는 현존하는 재정적 혹은 정치적 제도들에 의존하는 여러 유인들과 제약들 내에서 자신의 목적함수를 극대화하는 행태를 보인다(Oates, 2008, p. 315). 그 결과 첫 번째 범주의 재정연방주의론에서 제기되지 않았던 연성예산제약 및 정치적 지대추구의 문제가 핵심 쟁점으로 부상하면서 그에 대한 다양한 실증 분석이 시도되었다. 연성예산제약(soft budget constraint)은 지방정부 정책담당자들이 지속적인 재정적자 발생과 그에 따른 지방채 증가 문제에 대해 최종적으로 중앙정부가 구제해줄 것이라는 기대를 갖는 경우 책임 있는 재정운영을 할 유인이 낮아져 비효율적 자원배분이 초래되는 현상을 가리킨다. 이 문제를 유발하는 주요 원천으로는 중앙과 지방 간 재정적 책임 소재의 불분명성, 중앙정부로부터의 이전재원의 의존성 등이 지목된다(Rodden et. al., 2003). 특히 이 중 이전재원 의존성(transfer dependency)은 끈끈이 효과(flypaper effect)³⁾를 유발하는 정부 간 보조금(intergovernmental grants)의 운영을 통해 초래된다고 알려져 있다. 한편 정치적 지대추구(rent-seeking activities)는 법적 의사결정과 선거과정에서 공공행위자들의 행위에 주목한다. 이 경우 지역 유권자들을 의식하는 공공행위자들(국회의원들)로 구성된 중앙 의회(국회)에서 진행되는 법적 절차에 따라 여러 지역구들에 대해 중앙집권적으로 일련의 지방공공재가 제공될 수 있다. 또한 어떤 한 지방공공재를 중앙집권적으로 공급할지 아니면 분권을 통해 공급할지를 선택할 때 중앙집권적 공급

3) 끈끈이 효과란 지방정부가 중앙정부로부터 무조건부보조금 형태로 넘겨받은 재원 중 지방공공서비스의 추가적인 생산에 투입되는 부분의 비율이 일반적으로 주민소득 증가분 중 지방공공서비스의 추가적 생산에 이용되는 부분의 비율을 상회하는 현상을 말한다. 이는 지방교부세와 같은 무조건부보조금이 지역주민의 세부담을 줄여주는데 사용되지 않고 그 지방정부의 수중에 그대로 남아 조건부보조금처럼 지방공공서비스의 생산에 주로 사용될 수 있음을 의미한다(유태현, 2014, p. 664).

시 조정이 잘 이루어짐으로써 발생하는 이익과 분권 시 지방공공재가 지역선호에 민감하게 공급(재정책임성 증가) 됨으로써 생성되는 이익 사이의 상충관계를 고려할 필요가 있게 된다(Besley and Coate, 2003).

이에 따라 두 번째 범주 논의의 핵심은 예산규모 확대, 재선 등 자신의 이익을 극대화하고자 하는 정책결정자들이 올바른 결정을 하도록 이끄는 적정 유인체계 또는 제재 수단의 역할을 하는 제도적 장치(institutional arrangements)를 마련하는 데 있다(Boadway and Shah, 2009). 특히 재정형평화 기능을 수행하는 정부간 보조금은 빈곤한 지방정부의 이전재원 의존성을 심화시켜 지역 간 경제력 격차를 축소하기보다 더 늘릴 개연성⁴⁾이 있다는 점에서 제한적 운영의 필요성이 제기된다(Oates, 2008, p. 325). 이에 따라 다수의 학자들은 분권화된 정부에 대해 재정자율성 및 재정책임성의 원천으로서 자체수입 확보의 중요성을 강조한다. 또한 정부 간 보조금 혹은 이전재원이라고 해도 해당 제도의 설계 및 운영 방식의 개선을 통해 이전재원 의존성의 심화를 제약할 필요가 있음도 주장한다.

이처럼 접근방식의 차이로 인해 두 범주의 재정연방주의론은 정부 간 재정이전제도(intergovernmental transfer system)에 대해 서로 다른 결론을 도출한다. 첫 번째 범주의 논의에서는 재정이전제도의 기능과 역할을 지역 간 외부성(external benefits or spillover effects)의 내부화 및 지역간 재정불균등의 완화 등을 목적으로 하는 수직적·수평적 재정불균형의 교정에 두는 반면, 두 번째 범주의 논의에서는 지역 간 재정형평성의 구현을 중시하는 가운데 지역경제 활성화를 가져올 수 있는 지방세를 포함한 자체수입 확충 유인을 강조한다(임성일, 2018, pp. 23-24). 즉 이러한 두 가지 범주의 재정연방주의론에 기초할 때 재정분권에 따른 지방세 또는 자체수입 확충은 지방공공재 또는 지방공공서비스가 효율적으로 공급될 수 있도록 돕는 동시에

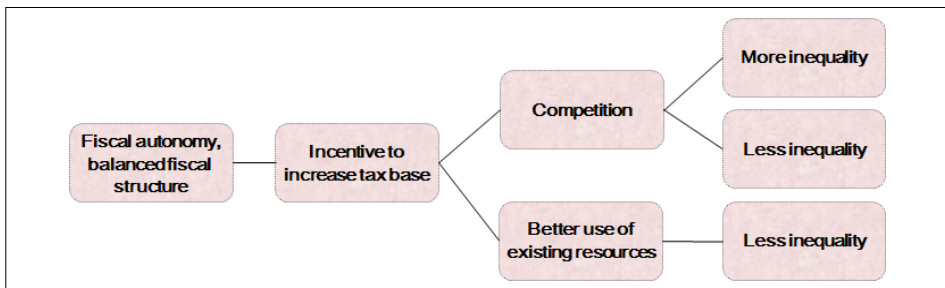
4) Padovano (2007)는 미국과 이탈리아의 경험을 비교·검토하여 이탈리아에서 진행된 막대한 지역 간 자금이전이 생산요소의 이동을 위한 유인체계를 약화시켜 지역 간 경제력 격차의 정상적인 수렴을 방해한 측면이 있다고 주장한다. 다시 말해 미국은 연방 수준에서 어떤 재정형평화 제도도 운영하지 않았지만 북부로의 노동 이동과 남부로의 자본이동이 원활이 이루어짐으로써 두 지역 간 소득 격차가 꾸준히 좁혀져 온 반면, 이탈리아는 상대적으로 부유한 북부에서 빈곤한 남부로 자금을 이전하는 지역 간 이전제도가 오히려 지역 간 경제력 격차의 수렴을 방해한 것으로 보인다는 것이다. 그러나 이 주장이 우리나라의 경우에도 적용될 수 있는지는 논란의 여지가 있다. 역사적·문화적·사회적 측면에서 서로 다른 경로를 밟아온 국가적 이력(履歷)은 차치하더라도 우리나라가 운영해 온 재정형평화 제도의 유형에 따라 그것이 경제력 격차의 수렴 혹은 지역 간 경제력 격차에 미치는 영향이 상이할 수 있기 때문이다.

지역경제활성화를 도모하려는 지방정부의 노력을 유인할 수 있는 장점을 갖는 것으로 보인다.

그런데 이 두 장점으로 인해 일반적으로 재정분권은 지역 간 경제력 격차를 줄이거나 늘리는 결과를 초래할 수 있다. 예를 들어, 지방정부의 정책결정자들은 자체 수입 확충을 위하여 이용가능한 자원을 사용하거나 민간부분의 활성화에 기여하는 정책들을 도입할 수 있다. 이에 따라 빈곤 지역이나 부유한 지역에서 재정분권에 따른 자체수입 확충 유인을 충분히 활용하는 경우 지역 간 격차는 축소되거나 확대될 수 있다.

요컨대 재정분권은 지역 간 경쟁 또는 부존자원의 효율적 이용이라는 경로를 통해 지역 간 격차에 영향을 미칠 수 있는 것으로 보인다(Bartolini et al., 2016, p.9). 첫째, 인구, 기업 또는 금융자원을 보다 많이 끌어들이기 위한 다른 지역과의 경쟁이 지역 간 격차의 확대 또는 축소로 이어질 수 있다. 구체적으로 제도적 역량과 부존자원이 풍부한 지역이 그렇지 않은 다른 지역보다 경쟁력이 있는 경우 이 지역은 인구, 기업 또는 금융자원을 더 많이 유치하여 지역내총생산을 늘림으로써 다른 지역과의 격차를 더 벌릴 수 있다. 이와는 대조적으로 부유한 (도시) 지역에서 인구, 기업 또는 금융자원의 집적에 따른 이익(urban agglomeration economies)이 집적에 따른 혼잡비용(urban crowding)을 상회하는 정도가 한계에 이른 경우에는 빈곤하지만 혁신적인 지역이 기존 부존자원의 활용은 물론 다른 지역으로부터 더 많은 자원을 유치하여 더 높은 지역성장을 달성함으로써 지역 간 격차 완화에 기여할 수 있다.

〈Figure 1〉 The effect of fiscal decentralization on regional gaps



Note: The links between boxes represent unidirectional causal relationships, going from left to right.

Source: Bartolini et al. (2016, p.10).

둘째, 민간부문의 활성화에 기여하는 지역정책을 통해 빈곤 지역이 미개발 부존 자원을 보다 효율적으로 이용할 수 있는 경우 지역 간 격차가 축소될 수 있다. 미개발 자원이 있는 빈곤 지역에서 적절한 정책을 시행하는 경우 그 정책의 (한계) 효과가 부유한 지역보다 더 클 수 있기 때문이다(Rodriguez-Posé and Ezcurra, 2010).

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 각국은 재정분권 추진 과정에서 발생할 수 있는 지역 간 재정불균형의 문제에 대응할 목적으로 각종 재정격차 완화 장치를 병행하여 운용하는 경향을 보인다. 그렇다면 재정분권은 지역 간 격차에 직접적으로 영향을 미칠 수 있고 동시에 각종 재정격차 완화 장치와 결합하여 간접적으로도 영향을 미칠 수 있음을 예상할 수 있다. 예를 들어, 구균철(2018)은 재정분권 차원에서 세입분권 확대 등이 추진될 때 평균유효지방세율보다 상대적으로 높은 세율을 선택한 지방자치단체에 상대적으로 더 많은 이전재원이 배분되도록 하는 자구노력제고 장치의 운영을 통해 지역경제성장은 물론 지역 간 소득격차의 완화도 도모할 수 있다고 주장한다. 이는 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향이 각종 정부 간 재정 이전제도 혹은 재정격차 완화 장치의 운영에 의해 간접적으로 달라질 수 있음을 시사한다.

이에 따라 본 연구는 앞의 두 경로를 고려하여 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향과, 이 과정에서 각종 재정격차 완화 장치가 어떤 간접적인 영향을 미치는지 분석하려 한다. 이를 통해 어떤 유형의 재정격차 완화 장치가 지역 간 격차 완화에 기여할 수 있는지 검토하고, 궁극적으로는 재정분권 추진이 지역 간 격차 완화로 연계되기 위한 조건을 제시하고자 한다.

2. 실증문헌 검토

본 연구의 목적은 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향을 알아보고 이 과정에서 각종 재정격차 완화 장치가 어떤 간접적인 영향을 미치는지 살펴보는 데 있다. 이 범주의 연구들은 여러 국가들을 대상으로 하는 연구와 단일 국가를 대상으로 하는 연구로 대별된다. 우선 다국가 수준의 연구 대부분은 재정분권이 지역 간 격차를 감소시킨다는 결과를 제시한다(Shankar and Shah, 2003; Ezcurra and Pascual, 2008; Lessmann, 2009). 특히 고소득 국가(Rodriguez-Posé and Ezcurra, 2010), 선진국(Lessmann, 2012), 또는 부패수준이 낮고 법질서 준수가 양호하며 관료수준이

높은 국가(Kyriacou et al., 2013)에서 재정분권이 지역 간 격차를 감소시키고, 저소득·저개발·낮은 정부수준의 국가에서는 재정분권이 오히려 지역 간 격차를 늘리는 것으로 분석된다. 일부 연구에서는 재정분권 지수의 종류에 따라 재정분권이 지역 간 격차를 감소시키거나 증가시키는 결과를 보고한다(Bartolini et al., 2016; 문광민, 2017). Bartolini et al. (2016)은 재정분권 지수 중 지방세 비율, 지방세입 비율 등은 지역 간 격차와 음(-)의 관계를 보이는 반면, 지방세출 비율과 수직적 재정불균형은 지역 간 격차와 양(+)의 관계를 형성함을 보여준다. 문광민(2017)의 경우에는 지방세입 비율과 지방세출 비율이 지역 간 격차와 음(-)의 관계를 나타내고, 지방세입에서 지방세가 점유하는 비율은 지역 간 격차와 양(+)의 관계를 보이는 것으로 나타난다. 다만 여기서 세입분권 지수로 제시된 지방세입 대비 지방세 비율은 통상적으로 세입분권 지수의 하나로 활용되는 총조세 대비 지방세 비율과 다소 차이가 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉 지방세입 대비 지방세 비율은 단일국가 차원의 분석에서 주로 사용되고, 총조세 대비 지방세 비율은 다국가 수준의 분석에서 주요 활용된다.

이러한 다국가 수준의 연구들과 대조적으로 중국, 콜롬비아 등 저소득 단일 국가를 대상으로 하는 연구들은 대체로 재정분권이 지역 간 격차를 확대시킨다는 결과를 보고한다(Qiao and Martinez-Vazquez, 2002; Bonet, 2006). 이는 앞서 저소득·저개발 국가 또는 부패수준이 높고 법질서 및 관료수준이 낮은 국가에서 재정분권이 지역 간 격차의 확대를 가져온다는 실증문헌 결과를 단일 국가 차원에서 지지하는 결론으로 볼 수 있다.

한편 우리나라를 대상으로 하는 연구들은 재정분권이 지역 간 격차를 좁히거나 별릴 수도 있음을 보여준다(김성배, 2011; 김현아, 2019). 김성배(2011)는 재정자립도가 재정분권을 잘 대표할 수 있다고 보고, 재정자립도가 지역 간 격차와 음(-)의 관계를 형성함을 보여준다. 다만 그는 재정분권 지수로 광역 시·도별 재정자립도를 사용하고 있어, 재정분권이 전국적 수준에서 중앙과 지방 간 재원배분의 측면을 나타낸다는 점을 모형에 반영하지 못한 측면이 있다. 이와 다르게 김현아(2019)는 대표적인 재정분권 지수인 지방세 비율이 지역 간 격차를 늘릴 수 있고, 지방소비세 비율 또는 재산세 비중과 함께 재정이전 변수가 오히려 지역 간 격차의 축소에 기여할 수도 있음을 제시한다. 다만 그가 지역 간 격차를 나타내는 지표로 사용하는 '1인당 GRDP 변동계수'가 해당 지역의 1인당 GRDP에서 해당 연도 평균과의 차

(Table 1) Empirical literature on decentralization and regional disparities

Level	Literature	Territorial level	Method	Fiscal decentralization indicator	Dependent variable	Effects	Results
Multi-country	Shankar and Shah (2003)	22 countries (96, 97, 98)	OLS	Federal vs unitary	weighted CV (GDP per capita)	-	Federal country (-)
	Ezcurra and Pascual (2008)	EU 12 countries (1980-1999)	FE	- SCG expenditure share	weighted CV (GRDP per capita)	-	- SCG expenditure share (-)
	Lessmann (2009)	OECD 23 countries (1982-2000)	FE, diff. -GMM	- SCG expenditure share - SCG revenue share - SCG tax share - Tax Autonomy	CV (GRDP per capita)	-	Fiscal decentralization (-)
	Rodriguez-Posé and Ezcurra (2010)	26 countries (1990-2005)	IV	- SCG expenditure share - Schneider's political decentralization index (1996)	weighted CV (GDP per capita)	+/-	- High income countries : fiscal decentralization (-) - Low income countries : fiscal decentralization (+)
	Lessmann (2012)	54 countries (1980-2009)	OLS, FE, RE, IV2SLS	- SCG expenditure share - SCG revenue share - SCG tax share - Vertical fiscal imbalance	weighted CV (GRDP per capita)	-	- Fiscal decentralization (-) - High income countries : fiscal decentralization (-) - Low income countries : fiscal decentralization (+)
	Kyriacou et al. (2013)	OECD 24 countries (1984-2006)	2SFGLS	- SCG revenue share	weighted CV (GRDP per capita)	+/-	- High government level : Fiscal decentralization (-) - Low government level : Fiscal decentralization (+)

Bartolini et al. (2016)	OECD 30 countries (1995-2011)	FE, 2SLS, IV2SLS	- SCG tax share - SCG revenue share - SCG expenditure share - Vertical fiscal imbalance - Fiscal Autonomy - Tax Autonomy	CV (GRDP per capita)	+/-	- SCG tax share (-) - SCG revenue share (-) - SCG expenditure share (+) - Vertical fiscal imbalance (+) - Fiscal Autonomy (-) - Tax Autonomy (-)
Moon, K. M. (2017)	OECD 28 countries (1998-2013)	Quantile regression	- SCG expenditure share - SCG revenue share - Ratio of local tax to the local revenue	Gini, CV (GRDP per capita)	+/-	- SCG expenditure share (-) - SCG revenue share (-) - Ratio of local tax to the local revenue (+)
Qiao and Martinez- Vazquez (2002)	China (1985-1998)	2SLS FE	- SCG expenditure per capita share	RD (local Expenditure per capita)	+	- SCG expenditure per capita share (+)
Bonet (2006)	33 provinces in Colombia (1990-2000)	SDA, FE	- SCG expenditure per capita - Ratio of local expenditure to GDP - SCG expenditure share	RD (GRDP per capita)	+	- SCG expenditure per capita (+) - Ratio of local expenditure to GDP (+) - SCG expenditure share (+)
Kim, S. B. (2011)	16 regions in South Korea (1989-2007)	panel GLS FE, RE	- Financial Independence index	RD (GRDP per capita)	-	- Financial Independence index (-)
Kim, H. A (2019)	17 regions in South Korea (2000-2017)	FE	- SCG tax share - Local consumption tax ratio - Local property tax ratio	RD (GRDP per capita)	+/-	- SCG tax share (+) - Local consumption tax ratio (-) - Local property tax ratio (-)

Note: SCG=sub-central government, CV=coefficient of variation, FE=fixed effects, RD=regional disparities, SDA=satial dependence analysis.

이를 평균으로 나눈 값으로 정의되고 있어, 기존 단일국가 연구에서 많이 사용되는 해당 연도 평균편차의 절대값을 평균으로 나눈 값과는 차이를 나타낸다는 점에 유의할 필요가 있다.

이처럼 기존문헌은 재정분권이 지역 간 격차에 어떤 영향을 미치는지에 관한 다양한 실증분석 결과를 제시하고 있다. 다국가 수준의 연구들은 재정분권이 지역 간 격차를 줄이는 경향이 있음을 보여주는 반면, 저소득 단일 국가를 대상으로 수행된 연구들은 재정분권이 지역 간 격차를 오히려 늘리는 부작용을 야기할 수 있음을 보고한다. 우리나라를 대상으로 하는 연구들은 이 두 가지 상반된 경향이 모두 가능할 수도 있음을 보여준다. 그러나 이들 문헌에서는 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 직접적인 영향만 다루고 있지, 이를 넘어 재정분권이 지역간 재정격차 완화 장치와 결합하여 지역 간 격차에 미치는 간접적인 효과까지 포괄적으로 분석하지는 않고 있다. 본 연구는 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 직접적 효과는 물론, 그것이 지역간 재정격차 완화 장치를 매개로 지역 간 격차에 미치는 간접 효과도 분석하고 있다는 점에서 선행연구와 구별되는 차별성을 갖는다.

Ⅲ. 재정분권과 지역 간 격차의 추이

1. 재정분권 지표 및 추이

재정분권과 지역 간 격차의 관계를 알아보기 전에 우선 재정분권을 적절히 나타내는 지표에 대해 살펴볼 필요가 있다. 재정분권 지표를 어떻게 설정하느냐에 따라 재정분권과 지역 간 격차의 관계가 다르게 나타날 수 있기 때문이다.

재정분권 수준은 양적인 계량지표로 측정될 수도 있고, 질적인 비계량지표로도 파악될 수 있다(〈Table 2〉 참조). 계량지표는 다시 재정분권 수준을 국가 수준에서 나타내는 거시지표와 지방정부 수준에서 나타내는 미시지표로 구분된다. 거시지표는 대체로 전체 정부수준(일반정부)의 세입·세출 또는 GDP에서 지방정부의 몫이 점유하는 비율 등으로 산정된다. 선행연구들에서는 대체로 지방세출 비율을 이용하여 재정분권의 효과를 분석(Davoodi and Zou, 1998; Fisman and Gatti, 2002; Rodriguez-Posé and Ezcurra, 2010) 하고 있지만, 동 지수는 지방정부가 모든 지방세입을 자율적으로 지출할 수 있다는 전제 아래 재정분권 수준을 잘 대표한다고 볼

수 있다. 그러나 지방세입 중 이전재원 수입의 상당 몫이 중앙정부의 규율 아래 지출되고 있는 현실을 고려할 때 지방세출 비율보다는 국세와 지방세의 상대 비중을 의미하는 총조세 대비 지방세 비율이 재정분권 수준을 더 잘 반영한다고 할 수 있다 (Akai and Sakata, 2002).

〈Table 2〉 Classification of fiscal decentralization indicators

Type		Major indicator	Literature
Quantity index	Macro indicator	- SGC expenditure share - SGC tax share - Ratio of local expenditure to GDP - Ratio of local tax to GDP	Davoodi and Zou (1998) Fisman and Gatti (2002) Rodriguez-Posé and Ezcurra (2010) Akai and Sakata (2002)
	Micro indicator	○ revenue structure - Financial independence index - Financial self-reliance index - Ratio of general subsidies to intergovernmental grants ○ expenditure structure - Self-program ratio, personnel expenses ratio, or social welfare expenditure ratio	Lim, S. (2003; 2018) Bartolini et al. (2016)
Quality index	Strict fiscal rules	- Fiscal rules composite index - Balance budget strictness index	Sutherland, Price and Joumard (2005)
	Tax autonomy	- Local government's tax autonomy	Lim, S. (2018) Bartolini et al. (2016)
	Grant autonomy	- Typology of intergovernmental grants	Lim, S. (2018)
	Local bonds autonomy	- Borrowing autonomy index	OECD (2006)
	Expenditure autonomy	- Policy, budget, input, output, evaluation	Lim, S. (2018)

Source: Ha, N. S. (2016, p.24).

미시지표는 개별 지방정부의 세입·세출 구조를 나타내는 지표들로 구성되며, 세입과 세출 수준에서 지방정부가 갖는 자율성 정도를 보여준다. 세입구조 측면에서는 재정자립도와 재정자주도 등을 들 수 있고, 세출구조 측면에서는 자체사업비 중 등이 거론된다(임성일, 2003; 2018; Bartolini et al., 2016).

이들 계량지표는 한 국가 또는 지방정부의 재정분권 수준을 양적으로 보여주는 장점이 있으나, 통상 실제 지방정부의 재정자율성 수준을 적절히 나타내지 못한다는 지적도 존재한다. 계량지표 값이 동일하더라도 계량되지 않는 질적 측면에서 지방정부의 재정자율성이 더 높거나 더 낮을 수 있기 때문이다. 따라서 한 국가 또는 지방정부의 재정분권 수준을 온전히 파악하기 위해서는 계량지표는 물론 비계량지표에 의한 지방정부의 자율성 및 책임성 수준에 대한 검토도 동시에 이루어질 필요가 있다. 이러한 비계량지표로는 재정준칙의 엄격성, 조세자율성, 이전재원 자율성 등을 들 수 있다(임성일, 2018; Sutherland, Price and Joumard, 2005; Bartolini et al., 2016).

그러나 현실적으로 비계량지표를 적절히 활용하여 재정분권 수준을 판단하는 것은 일부 자의적인 측면이 있고, 관련 자료의 구축에도 상당한 노력이 요구된다. 이 측면에서 본 연구는 비계량지표보다는 계량지표를 활용하여 재정분권 수준을 파악하고자 한다. 또한 계량지표 중에서도 단일 국가 대상 선행연구에서 가장 많이 사용하는 지방세입 대비 지방세 비율(지방세 비율⁵⁾)과 지방세입 대비 자체수입 비율(자체수입 비율)을 이용한다.

한편 <Figure 2>는 다국가 분석 시 핵심 재정분권 지표로 이용되는 총조세 대비 지방세 비율과 일반정부 세입 대비 지방세입 비율(지방세입 비율)과 함께 본 연구에서 이용하는 지방세입 대비 지방세 비율 및 자체수입 비율의 추이를 나타낸 것이다.

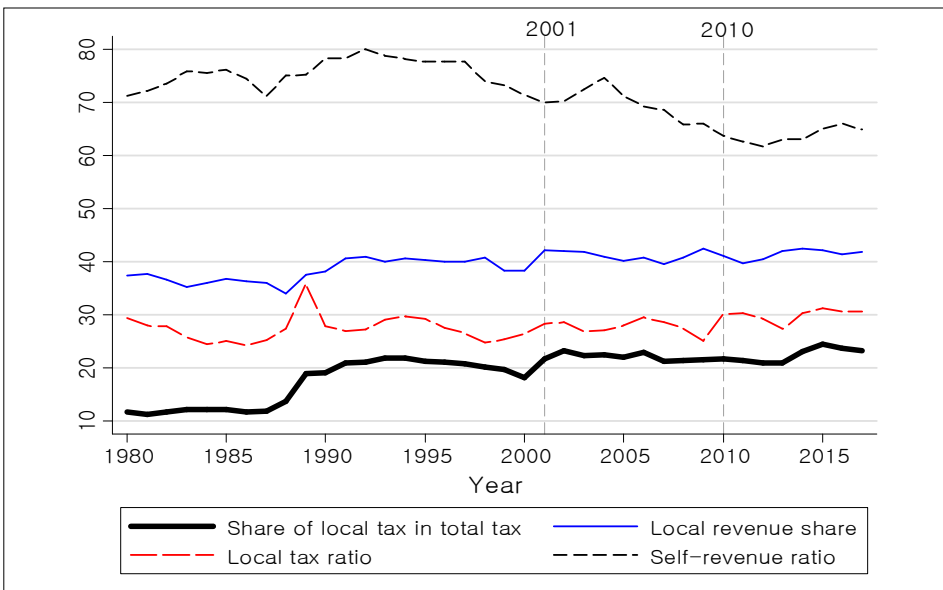
총조세 대비 지방세 비율은 1990대 전후로 10%대 초반에서 20%대 초반으로 진입한 이후 중장기적으로 등락을 거듭하며 다소 상승하는 추이를 나타낸다. 1990년 이후로 한정하면 지방세입 대비 지방세 비율도 이와 다소 유사한 추이를 보여준다. 지방세입 비율은 대체로 1990년 전후로 상승하고 그 이후 소폭의 변동을 보이며 유사한 수준을 나타낸다. 이와 다르게 지방세입 대비 자체수입 비율은 1990년대 초반

5) 일반적으로 지방세 비율은 총조세(국세+지방세) 대비 지방세의 비율을 나타낸다. 이 재정분권 지표는 국가 간 분석이 시도될 때 주로 사용된다. 본 연구는 우리나라 시·도를 대상으로 분석을 시도하므로 불가피하게 지방세입 대비 지방세 비율을 이용한다. 총조세 대비 지방세 비율이 상승하면 대체로 시·도 수준의 지방세입 대비 지방세 비율도 상승하는 경향이 있으므로 재정분권 지표로 총조세 대비 지방세 비율 대신 지방세입 대비 지방세 비율을 이용하더라도 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. <Figure 2>에 따르면 전국 수준에서 두 지표는 1990년 이후로 한정할 때 유사한 추이를 나타낸다.

을 전후로 상승 추세에서 하강 추세로 전환된 이후 2010년대 초반까지 꾸준히 하락하는 양상을 나타내다가 최근 다소 상승하는 추이를 보인다.

본 연구는 재정분권 지표 중 1990년 이후 총조세 대비 지방세 비율과 비슷한 흐름을 나타내는 지방세입 대비 지방세 비율을 핵심 지표로 간주하되, 추가적으로 지방세입 대비 자체수입 비율도 고려하는 방식으로 분석을 시도한다. 연방제에 준하는 재정분권 달성을 위해 현 정부가 추진하고 있는 국세의 지방세 이양을 고려할 때 총조세 대비 지방세 비율 또는 지방세입 대비 지방세 비율이 재정분권 수준을 가장 잘 나타내는 지표로 판단되기 때문이다. 지방세입 대비 자체수입 비율의 경우에는 각 시·도의 재정자율성을 보다 더 잘 반영할 수 있는 지표로 볼 수 있다.

〈Figure 2〉 Trends of various fiscal decentralization indicators



Note: Local revenue share is the percentage of local revenue to the general government revenue. Local tax or self-revenue ratio is the percentage of local tax or self-revenue to the local revenue. Self-revenue is the sum of local tax, non-tax revenue, local bonds, deposit recovery, conservation revenue and internal transactions.

2. 지역경제력 지표 및 지역 간 격차 추이

본 연구에서 지역 간 격차는 지역경제력을 기준으로 산정한다. 이는 지역경제력

을 나타내는 지표를 어떻게 설정하느냐에 따라 재정분권과 지역 간 격차의 관계에 관한 분석 결과가 영향을 받을 수 있음을 의미한다. 따라서 지역경제력을 적절히 나타낼 수 있는 지표의 선정은 중요한 과제가 아닐 수 없다.

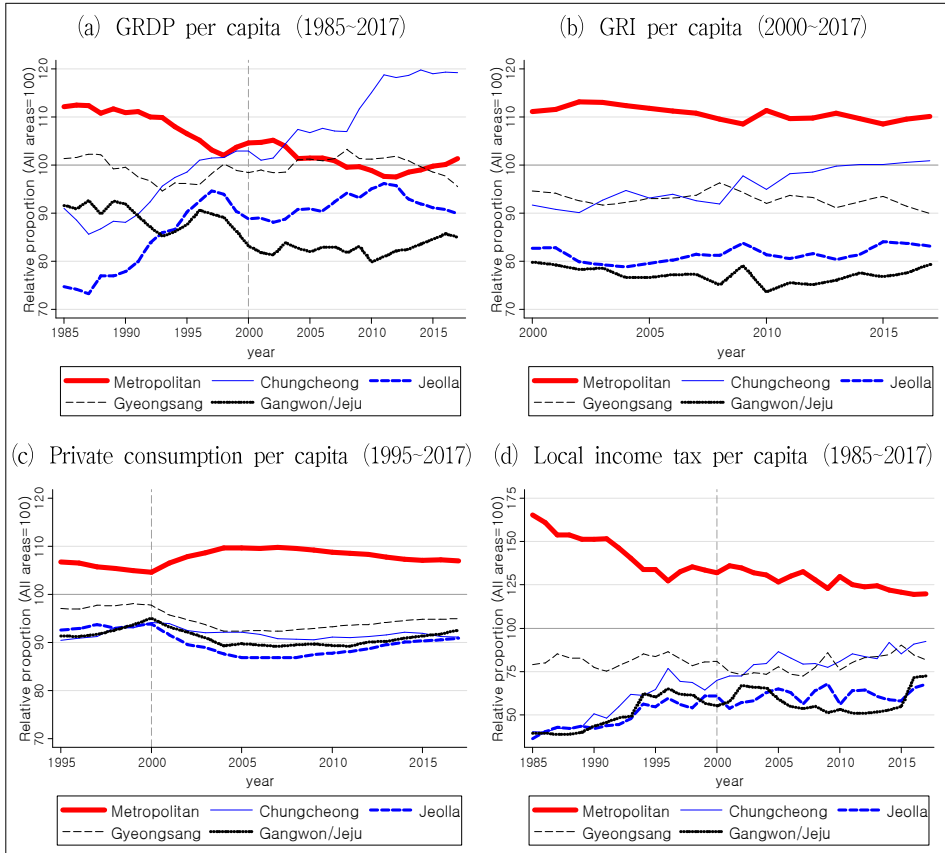
일반적으로 지역경제력을 나타내는 지표로는 1인당 지역내총생산(GRDP, Gross Regional Domestic Product), 1인당 지역총소득(GRI, Gross Regional Income), 1인당 민간소비, 1인당 지방소득세 등이 활용된다. GRDP는 일정 기간 동안 지역내 생산자가 생산활동을 통해 창출한 생산측면의 부가가치로서 국가단위의 국내총생산(GDP)과 동일한 개념이다. 이 생산 측면에서의 총생산(GRDP)은 지출 측면에서의 총지출(지역내총지출)과 동일하다. GRI는 지역내 생산요소 공급자가 생산활동에 참여하여 벌어들인 소득으로서 국가단위의 국민총소득(GNI)과 같은 개념이다. GRI는 GRDP에서 다른 지역으로부터 수취한 본원소득(primary income)⁶⁾을 합산하고 다른 지역으로 지급한 본원소득을 차감하여 산출한다. 민간소비는 지역의 총소비지출 중 민간최종소비지출로 측정한다. 마지막으로 지방소득세(구 주민세 소득할)도 지역의 경제력을 적절히 대표할 수 있다는 주장이 있다(김상호·박시현, 2006; 박완규·이경진, 2010; 임성일, 2013; 김현아, 2007; 이순배, 2009).

본 연구는 위에서 제시한 지표 중 지역의 경제력을 가장 잘 나타내는 변수로 1인당 GRI를 활용하고, 1인당 GRDP, 1인당 민간소득, 1인당 지방소득세는 보조지표로 이용하고자 한다. 1인당 GRI는 1인당 GRDP 등 다른 지표들보다 수도권 초집중화 및 최근 수도권 인근 충청권 집중 현상을 잘 보여주는 지표로 볼 수 있기 때문이다. 예를 들어, 2000년부터 공식 발표되기 시작한 1인당 GRI는 수도권이 일관되게 다른 권역보다 더 높은 수준을 유지하는 가운데, 충청권이 2009년부터 경상권을 상회하면서 격차를 벌리고 있으나, 1인당 GRDP는 2000년대 중반 이후 수도권이 충청권보다 크게 낮고 경상권과 비슷한 수준에서 등락을 거듭하는 양상을 나타낸다(<Figure 3>의 (a)와 (b) 참조).⁷⁾

6) 본원소득은 노동, 자본 등 생산요소공급자가 생산에 참여하거나 생산에 필요한 자산을 소유함으로써 얻게 되는 소득을 말한다.

7) 본 연구에서는 기본적으로 지역경제력 지표를 다룰 때 세종시를 제외한 16개 시·도를 대상으로 한다. 다만 세종시 지역의 대부분이 옛 충남에 기원함을 고려하여 본 연구에서는 세종시를 충남에 포함시켜 분석을 전개하였다. 과거 GRDP 및 GRI 자료가 세종시를 제외한 16개 시·도 중심으로 주어져 있기 때문이다. 이에 따라 분석변수도 필요한 경우 세종시 자료를 충남에 포함시켰다. 한편 세종시는 옛 충남 연기군 전체와 공주시 일부(현 장군면), 충북 청원군 일

〈Figure 3〉 Relative proportion of major economic power indicator by region



Note: Population is estimated by the median household in Korea. It is a fixed population from 1970 to 2015, and may change when estimating the next population after 2016. GRDP, etc. are based on the price of the year. Data was provided from 1985 for GRDP, from 1995 for private consumption, and from 2000 for GRI. The relative proportion of each region represents the relative ratio of 100 nationwide. The five areas are the metropolitan area (Seoul, Incheon, Gyeonggi), Chungcheong area (Daejeon, Sejong, Chungbuk, Chungnam), Jeolla area (Gwangju, Jeonbuk, Jeonnam), Gyeongsang area (Busan, Daegu, Ulsan, Gyeongbuk, Gyeongnam) and Gangwon/Jeju.

Source: Statistics Korea (<http://kosis.kr>).

부(현 부강면)를 통합하여 2012년 7월 1일 출범한 광역자치단체(특별자치시)다. 그 밖에 전국을 5개 권역으로 나누어 각종 지표의 현황 또는 추이도 분석하려 한다. 5개 권역은 수도권(서울, 인천, 경기), 충청권(대전, 세종, 충북, 충남), 전라권(광주, 전북, 전남), 경상권(부산, 대구, 울산, 경북, 경남), 강원·제주로 구분된다.

덧붙여 말하면 수도권은 도소매·숙박·음식점업과 출판·금융·부동산·사업서비스업등이 과도하게 발달한 산업구조를 보이며, 특히 서울은 관련 통계가 작성되기 시작한 1985년 이후 지속적으로 GRDP의 80% 이상이 이 두 산업부문에서 발생하였다. 더욱이 영업잉여와 재산소득은 물론 피용자보수도 수도권 집중도가 높다. 이는 관련 부문의 법인 본사들이 밀집해 있는 수도권, 특히 서울에 고소득자들이 많이 거주하고 영업잉여와 재산소득의 대부분이 서울로 집중되는 경향이 있음을 보여준다. 이를 고려할 때 그 지역 내에서 생산된 총생산을 나타내는 GRDP가 아니라 이 지역내총생산에 역외소득 유출입까지 고려한 GRI가 지역경제력을 실질적으로 더 잘 대표한다고 볼 수 있다.

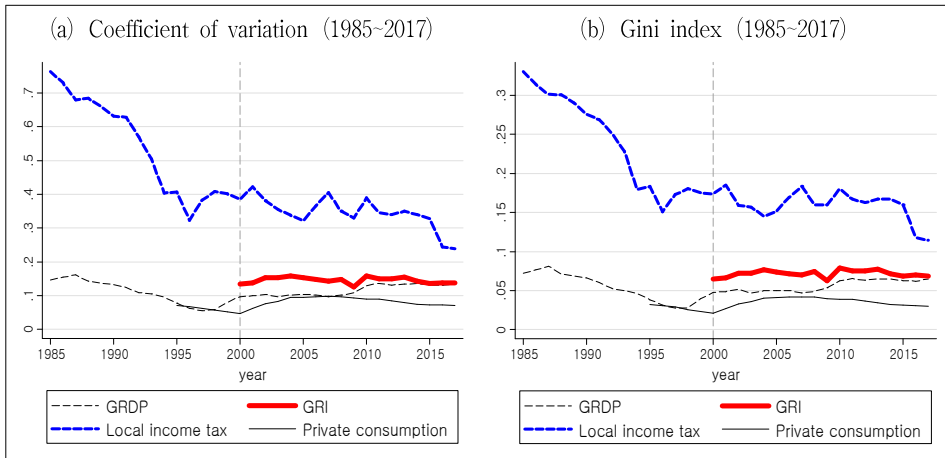
1인당 민간소비의 경우에는 수도권이 다른 권역들보다 월등히 높은 수준을 나타낸다(〈Figure 3〉의 (c) 참조). 이는 대형 쇼핑몰, 편의시설 등이 집중되어 있는 수도권에서 다른 권역보다 높은 수준의 소비가 이루어지고 있음을 의미한다. 이러한 소비 집중 경향이 다른 권역에서 수도권으로 인구를 끌어들이는 주요 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 아울러 1인당 지방소득세는 수도권 비중이 월등히 높은 가운데 다소 지역 간 격차가 줄어드는 양상을 보이며, 대체로 1인당 GRI와 비슷한 권역별 추이를 나타낸다(〈Figure 3〉의 (d) 참조).

요컨대 광역 단위 경제력을 나타내는 지표로서 1인당 GRDP보다는 1인당 GRI가 적합하며, 그 추세가 GRI와 유사한 1인당 지방소득세의 경우 보조지표로 활용하는 것이 적절해 보인다. 또한 1인당 민간소비는 소비집중 경향, 1인당 지방소득세는 고소득 집단의 집중 경향을 간접적으로 알려주는 지표로 볼 수 있다.

이를 고려하여 본 연구에서는 지역경제력을 측정하는 변수로 1인당 GRI를 활용하되, 1인당 GRDP 및 1인당 지방소득세와 비교·분석한다. 또한 1인당 민간소비는 지역 소비집중 경향을 알아보기 위해 그 분포의 추이를 살펴본다.

한편 이 네 지표를 기준으로 하는 지역 간 격차 정도는 변이계수(coefficient of variation)와 지니계수(Gini index) 등 불균등 또는 불평등 지수를 활용하여 측정될 수 있다. 그런데 변이계수와 지니계수 중 어느 것을 이용하여 산정하더라도 지역 간 격차는 각 경제력 지표에 대해 유사한 추이를 나타낸다(〈Figure 4〉과 〈Figure 6〉 참조). 5개 권역을 대상으로 할 때 1인당 GRI의 지역 간 격차는 2000년부터 2004년까지 다소 확대되고, 그 이후 2009년을 제외하면 2013년까지 일정한 수준에서 소폭으로 변동하다가 2014년 이후 다소 축소되는 경향을 보인다(〈Figure 4〉 참조).

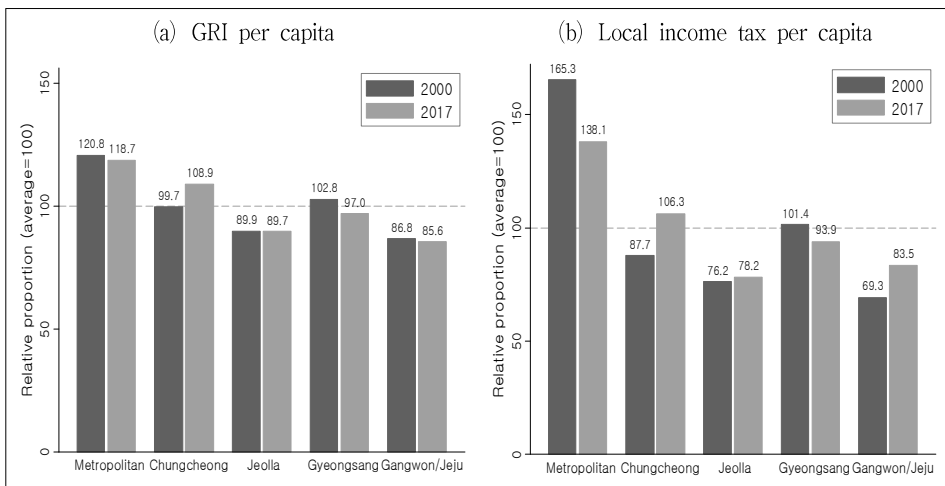
〈Figure 4〉 Changes in gap index between the five regions



Note: The five regions are divided into the metropolitan area, Chungcheong area, Jeolla area, Gyeongsang area, and Gangwon-Jeju. Population is estimated by the median household. GRDP, etc. are based on per capita and the price of the year. Data was provided from 1985 for GRDP, from 1995 for private consumption, and from 2000 for GRI. Private consumption means private consumption expenditure.

Source: Statistics Korea (<http://kosis.kr>).

〈Figure 5〉 Changes in relative proportion between the five regions: 2000 vs 2017



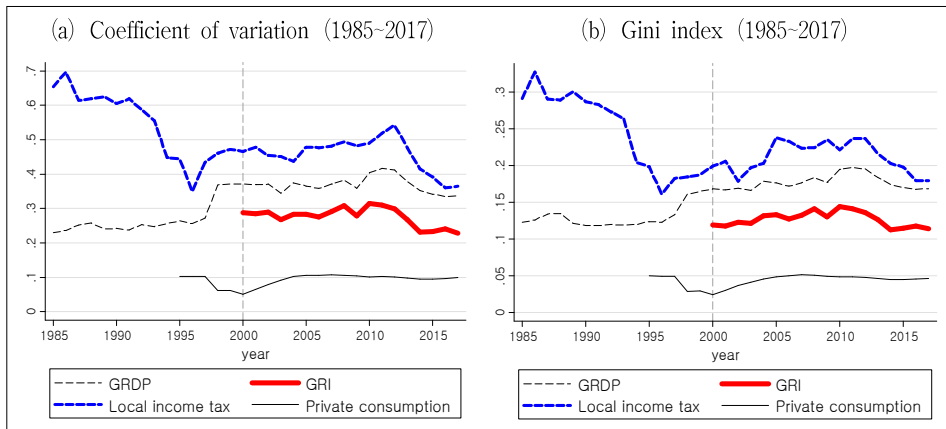
Note: The relative proportion is the ratio of the indicators to the average among the five regions (= 100).

Source: Statistics Korea (<http://kosis.kr>).

1인당 지방소득세의 지역 간 격차는 1인당 GRI의 경우보다 더 크고 변동성이 있지만 2008년 이후를 대상으로 할 때 대체로 유사한 추세를 나타낸다. 다만 1인당 지방소득세의 지역 간 격차는 2015년부터 급격히 감소하는 양상을 보인다. 1인당 민간소비의 지역 간 격차는 1인당 GRI의 경우보다 더 작고 안정적인 추이를 보이며, 1인당 GRDP의 지역 간 격차는 1인당 GRI의 경우보다 작지만 상이한 추이를 나타낸다.

16개 시·도를 대상으로 지역 간 격차의 추이를 살펴보면 앞의 결과와 다소 다른 결과가 도출된다. 우선 지역 간 격차 정도는 5개 권역보다 16개 시·도를 대상으로 할 때 더 크다(〈Figure 6〉 참조). 2017년 기준으로 1인당 GRI가 가장 높은 권역은 수도권(37.1백만원), 충청권(34.0백만원) 등이지만, 시·도는 울산(50.3백만원), 서울(43.7백만원), 충남(39.8백만원) 등으로 지역을 세분화할수록 불균등도가 더 커지기 때문이다. 1인당 GRI의 지역 간 격차는 1인당 지방소득세의 경우보다 더 작고, 1인당 민간소비의 경우보다 더 큰 양상을 나타낸다.

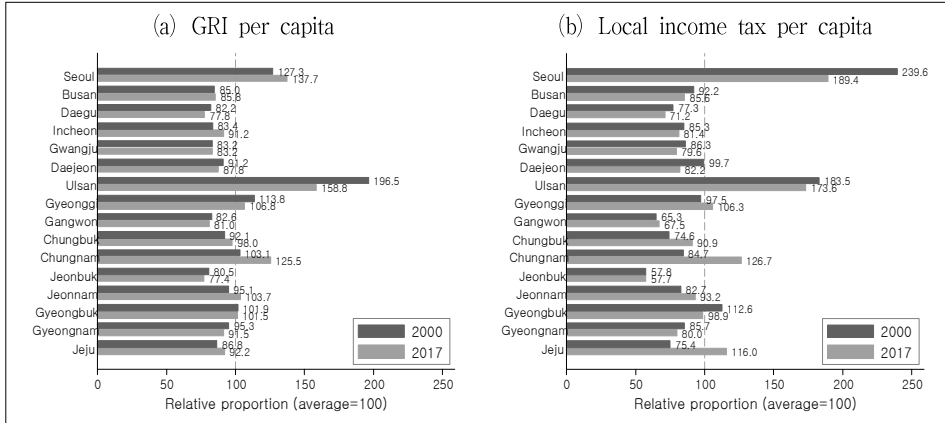
〈Figure 6〉 Changes in gap index between metropolitan or provincial regions



Note: Sejong Special Self-governing City is included in Chungbuk and Chungnam based on past administrative districts (official statistics only, and estimated statistics are included only in Chungnam). In 1998, when Ulsan was separated from the Gyeongnam region and became a metropolitan city, the gap index between regions changed significantly. Population is estimated by the median household. GRDP, etc. are based on per capita and the price of the year. Data was provided from 1985 for GRDP, from 1995 for private consumption, and from 2000 for GRI. Private consumption means private consumption expenditure.

Source: Statistics Korea (<http://kosis.kr>)

〈Figure 7〉 Changes in relative proportion between metropolitan or provincial regions: 2000 vs 2017



Note: The relative proportion is the ratio of the indicators to the average among sixteen metropolitan cities and provinces (= 100).

Source: Statistics Korea (<http://kosis.kr>).

1인당 GRI 또는 1인당 지방소득세의 지역 간 격차는 2011~2012년까지 대체로 증가하다가 그 이후 감소하여 2017년에는 2000년 수준을 밑돌고 있다. 주목할 사실은 2017년 기준 1인당 GRI는 2000년에 가장 높았던 울산에서 크게 떨어진 반면 서울과 충남에서 크게 증가함으로써 오히려 서울 집중 현상이 심화된 측면이 있다는 점이다(〈Figure 7〉 참조). 반면 1인당 지방소득세는 2000년에 가장 높았던 서울에서 크게 떨어지고 충남과 제주에서 크게 증가함으로써 서울 집중 현상이 완화된 것으로 보인다.

3. 종합 검토

이상의 분석 결과에 따르면 지역 간 격차는 지역의 구분 범위를 세분화하면 더 커지고 다소 상이한 변화 양상을 보인다. 첫째, 5개 권역보다 16개 시·도로 지역 구분 범위를 세분화하면 지역 간 격차가 더 벌어지는 것으로 나타난다.

둘째, 5개 권역을 대상으로 할 때 1인당 GRI의 지역 간 격차는 2000~2004년 동안 더 벌어지고, 2009년을 제외하면 2005~2013년 동안 일정한 수준에서 소폭으로 변동하다가 2014년 이후 다소 좁혀지는 양상을 보인다. 반면 16개 시·도로 지역

구분 범위를 세분화하면 1인당 GRI의 지역 간 격차는 2000~2012년 동안 대체로 증가하다가 2013년 이후 감소 추세를 나타낸다. 그러나 최근 이 지역 간 격차의 감소 추이는 울산 지역경제력이 감소하는 대신 서울로의 경제력 집중 경향이 심화됨으로써 나타난 현상임에 유의할 필요가 있다.

셋째, 1인당 GRI는 대체로 1인당 지방소득세와 유사한 추이를 나타낸다. 5개 권역을 대상으로 하면 2008~2014년, 16개 시·도를 대상으로 하면 2005년 이후 시기에 1인당 GRI와 1인당 지방소득세가 대체로 유사한 추이를 보인다.

넷째, 1인당 GRI는 물론 1인당 지방소득세도 지역의 경제력을 잘 대표한다고 가정하면, 5개 권역을 대상으로 측정한 지역 간 격차는 1996년까지 꾸준히 감소하다가 1997년 외환위기 이후 등락을 거듭하며 상승과 하락을 반복하다가 2015년 이후 감소하는 것으로 나타난다. 반면 16개 시·도를 대상으로 측정한 지역 간 격차는 1996년까지 꾸준히 감소하다가 1997년 이후 등락을 거듭하며 상승하다가 2013년부터 감소하는 양상을 나타낸다.

다섯째, 1인당 민간소비의 지역 간 격차는 5개 권역을 대상으로 하면 1995~2000년 동안 감소하고 이후 2007년까지 증가하다가 2008년부터 다소 감소하는 추이를 보여준다. 반면 16개 시·도를 대상으로 하면 외환위기 직후 기간인 1998~2003년 (지역 간 격차 감소)을 제외하면 낮고 일정한 수준을 유지하는 것으로 나타난다. 특히 서울의 1인당 민간소비가 전국 평균보다 30% 이상 높다는 점을 고려하면 서울의 소비 여건이 다른 지역보다 더 좋고, 이것이 지속적인 인구 유입의 한 원인으로 작용하고 있음을 유추할 수 있다.

이처럼 지역 구분 범위의 세분화 정도에 따라 지역 간 격차 정도가 영향을 받고, 그 변화 양상도 차이를 나타낸다. 특히 1인당 GRI와 1인당 지방소득세가 서로 유사한 추세를 나타내는 정도가 5개 권역보다는 16개 시·도에서 더 명확하다는 점을 고려하면 재정분권과 지역 간 격차의 관계를 분석할 때 16개 시·도를 기본 분석 대상으로 하는 것이 적절해 보인다. 또한 최근 서울 등 수도권의 경우 경제력 집중 현상이 심화되는 가운데 풍부한 소비여건 또는 정주여건의 존재로 인해 다른 권역 인구를 끌어들이는 유인이 지속적으로 존재한다는 점도 분석과정에서 고려할 필요가 있다.

한편 2000년 이후를 대상으로 할 때 전반적으로 총조세 대비 지방세 비율과 지방세입 대비 지방세 비율은 다소 증가하는 추이를 나타내는 반면, 자체수입 비율은 U

자형의 감소추세를 나타낸다. 이와 대조적으로 16개 시·도에 대한 1인당 GRI 또는 1인당 지방소득세의 지역 간 격차 지수는 역U자형의 감소추세를 나타낸다. 이는 1인당 GRI 또는 1인당 지방소득세의 지역 간 격차가 지방세입 대비 지방세 비율과는 음(-)의 상관성, 자체수입 비율과는 양(+)의 상관성을 나타낼 가능성이 있음을 암시한다. 이러한 재정분권 수준과 지역 간 격차의 관계에 대해서는 좀 더 엄밀한 분석모형을 통해 파악하고자 한다.

IV. 분석모형의 설계

1. 분석모형

본 연구는 재정분권이 1인당 GRI의 지역 간 격차에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 그 과정에서 여러 재정형평화 제도의 역할은 무엇인지에 대해 구체적으로 알아보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 다음의 회귀식을 구성하였다.

$$RD(y_{it}, \overline{y_{it}}) = \alpha + \beta_1 FD_{it} + \beta_2 FE_{it} + \beta_3 FD_{it} \times FE_{it} + \gamma X_{it} + \sum_{\tau} \eta_{\tau} D_{\tau} + \sum_m \zeta_m a_m T_t + u_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

여기서 y_{it} 는 시·도별 소비자물가지수를 이용하여 불변가격으로 전환한 t 년 i 시·도의 실질 1인당 GRI를 나타낸다. 아울러 y_{it} 의 지역 간 격차(RD , Regional Disparities)는 y_{it} 의 시·도 평균편차의 절대값⁸⁾으로 정의하되, 이를 평균으로 나누어 표준화한 값을 이용한다.

$$RD_{it} = RD(y_{it}, \overline{y_{it}}) \equiv |y_{it} - \overline{y_t}| / \overline{y_t} \quad (2)$$

단, $\overline{y_t} = \sum_{i=1}^{16} y_{it} / 16$.

8) 본 연구의 지역 간 격차 산정방식은 실제값과 평균값 간의 거리를 평균값으로 나누어 지역 간 격차를 산정한 김성배(2011, p. 55)의 방식과 유사하다.

설명변수로는 재정분권 지수로 시·도별 지방세입 대비 지방세 비율(지방세 비율) 또는 자체수입 비율(자체수입 비율) (FD_{it})을 사용한다. 또한 시·도별 재정분권 지수(FD_{it})와 재정형평화 제도 유형별(보통교부세 및 지방소비세 형평화 규모) 1인당 금액(FE_{it})의 교차항을 포함한다.⁹⁾

여기서 재정형평화 제도로는 세입 측면에서 (i) 보통교부세, (ii) 지방소비세(5%p분)의 권역별 가중치(수도권 100%, 광역시 200%, 특별자치시·도 및 도 300%)와 지역상생발전기금(이하 지방소비세 형평화 규모)¹⁰⁾ 등 두 가지를 고려한다. 이 중 두 번째 유형은 지방소비세가 세율 5%p분의 권역별 가중치와 지역상생발전기금을 통해 부분적으로 재정형평화 기능을 수행하고 있음을 고려한 것이다. 이에 따라 지방소비세 형평화 규모는 ①권역별 가중치를 100%로 통일하는 경우(지역상생발전기금 미운영)와 ②현행 제도 아래 5%p분 지방소비세액과 지역상생발전기금 순수입(재정지원계정 배분액-출연액)의 합계액을 산정하고, 이 둘의 차이(②-①)로 정의한다. 이때 시·도별 5%p 지방소비세 배분액은 2010~2013년은 정수액에, 그리고 2014~2017년은 국세청의 지방소비세 이체액의 5/11에 소비지수(3년 이전년도 민간최종소비지출) 및 권역별 가중치를 적용하여 산정한다. 지역상생발전기금 출연액은 서울, 인천, 경기도에 한하여 5%p 지방소비세 배분액의 35%로 간주하였고, 재정지원계정 배분액은 2010~2014년은 출연액 전체, 2015~2017년은 출연액의 절반이 배분된다고 가정한다.¹¹⁾ 보통교부세와 지방소비세 형평화 규모는 1인당 금액을 이용한다.

9) 시·도별 재정분권 지수와 재정형평화 제도 유형별 1인당 금액의 교차항은 해당 재정형평화 제도 변수와 높은 상관성을 나타내어 회귀분석 과정에서 다중공선성의 문제를 야기할 수 있다(〈Table 5〉 참조). 이를 고려하여 이러한 교차항을 포함하는 회귀식은 해당 재정형평화 제도 변수를 포함하는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분하여 그 분석 결과를 제시한다.

10) 지역상생발전기금은 수도권 지방소비세액(5%p분)의 35%를 재원으로 하며, 2019년까지 한시적으로 운영되었다. 세부적으로 2014년까지 전액 재정지원계정으로 운용되었고, 2015년부터 50%씩 재정지원과 융자관리계정으로 운용되어왔다. 한편 2020년부터 1단계 재정분권 추진(2019~2020년)에 따른 지방소비세 확대분의 일부를 이용하여 새로운 지역상생발전기금이 운용되고 있다.

11) 지역상생발전기금은 2010~2014년 동안은 재정지원계정을 통해서만 운영되었는데, 재정지원계정은 2010년에 일자리창출사업에 전액 투입되었고, 2011~2014년 동안은 일자리창출사업과 기타 지역발전 사업에 각각 50%씩 사용되었다. 2015년부터는 기금의 절반은 융자관리계정을 통해 운용하고, 나머지 절반만 재정지원계정을 통해 지역발전 관련 사업들에 이용되었다.

〈Table 3〉 Data sources and definitions

Dependent variable	Variable	Definition	Source
Explanatory variable	RD_{it}	$RD_{it} = y_{it} - \bar{y}_t / \bar{y}_t$ (y_{it} : real GRI per capita by CPI, \bar{y}_t : average of y_{it})	Statistics Korea, <i>Regional Income</i> (2000-2017)
	FD_{it}	Local tax ratio $\frac{Local\ tax_{it}}{Local\ revenue_{it}} \times 100$	MOIS, <i>Local Finance Yearbook</i> (2000-2017)
		Self-revenue ratio $\frac{Self - revenue_{it}}{Local\ revenue_{it}} \times 100$	MOIS, <i>Local Finance Yearbook</i> (2000-2017)
	FE_{it}	Local share tax per capita in metropolitan or provincial area (million Won)	MOIS, <i>Local Share Tax Calculation Commentary</i> (1990-2019)
		Equalizing scale of local consumption tax per capita in metropolitan or provincial area (million Won)	Statistics Korea, <i>Regional Income</i> MOIS, <i>Local tax yearbook</i>
Control variable (X_{it})	GRI growth	$\frac{perGRI_{it} - perGRI_{i,t-1}}{perGRI_{i,t-1}} \times 100$, $perGRI$ =real GRI per capita by CPI	Statistics Korea, <i>Regional Income</i> (2000-2017)
	Population growth	$\frac{pop_{it} - pop_{i,t-1}}{pop_{i,t-1}} \times 100$, pop =Population	Statistics Korea, <i>Population Forecasting</i> (1970-2019)
	Net inflow population growth	$\frac{Npop_{it}}{pop_{i,t-1}} \times 100$, $Npop$ =Net inflow population=moving in population-moving out population	Statistics Korea, <i>Domestic Population Movement Statistics</i> (1985-2018)
	COLLEGE ratio	$\frac{CG_{it}}{LF_{it}} \times 100$, CG =College graduates in the labor force, LF =Labor force	Statistics Korea, <i>Economically Active Population Survey</i> (2000-2017)
	Share of regional FCF in GRDP	$\frac{RFCF_{it}}{GRDP_{it}} \times 100$, $RFCF$ =Regional fixed capital formation	Statistics Korea, <i>Regional Income</i> (1995-2017)
	Share of regional VA in manufacturing	$\frac{MRVA_{it}}{GRVA_{it}} \times 100$, $MRVA$ =Regional value added in manufacturing industry, $GRVA$ =Gross regional value added	Statistics Korea, <i>Regional Income</i> (1999-2017)

Note: i is metropolitan city or province. t is the year. Sejong City are included in Chungnam Province. Per capita is calculated using the estimated population based on the median household. See the text for time dummies (D_t), region-specific linear time trends ($a_t T_t$) and industry composition (S_{it}). MOIS = Ministry of the Interior and Safety in Korea.

이 두 재정형평화 제도 중 보통교부세는 지역 간 세원 편중과 그에 따른 재정불균형을 해소하고 모든 지방자치단체가 표준적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 그에 필요한 재원을 교부하는데 그 목적을 둔다. 따라서 보통교부세는 열악한 지방자치단체에 대한 재원보장과 더불어 지방자치단체 간 재정조정의 두 기능을 수행한다. 또한 보통교부세의 재원이 내국세의 일정 비율¹²⁾로 조달되므로 경제성장에 따른 내국세 신장이 보통교부세 재원 및 교부액 증가로 이어질 수 있다. 그리고 이는 보통교부세의 재정형평화 효과를 거쳐 지역 간 격차에 영향을 미칠 수 있다. 그런데 여기서 지역 간 격차의 확대가 보통교부세 교부액의 증액으로 연계될 개연성과 관련한 내생성 문제가 제기될 수 있다. 그러나 본 연구의 지역 간 격차 지수는 실질 1인당 GRI의 시·도 평균편차의 절대값을 평균으로 나눈 값으로서, 이 지수가 커지는 경우 보통교부세 재원규모가 변하지 않는 이상 그 시·도별 교부액은 경제력이 시·도 평균에 미치지 못하는 지역에 대해서는 늘어날 수 있지만 시·도 평균을 상회하는 지역에 대해서는 줄어들 수 있다. 즉 지역 간 경제력 격차의 변화가 보통교부세 교부액에 일방적인 영향을 미치지는 않기 때문에 앞의 내생성 문제를 별도로 고려할 필요는 없어 보인다.

한편 통제변수($X_{i,t}$)로는 산업구성 변수(S_{it})를 비롯하여 인구증가율, 순유입인구 증가율, 인적자본(대졸 경활인구 비중), 총고정자본형성 비중(GRDP 대비), 제조업 부가가치 비중(지역내총부가가치 대비)을 이용한다. 세부적으로 산업구성 변수는 Barro and Sala-i-Martin(1992, p. 234)을 참조하여 다음과 같이 정의한다.

$$S_{it} = \sum_{j=1}^7 w_{ij,t-1} \times \ln \left(\frac{perGRDP_{jt}}{perGRDP_{j,t-1}} \right) \quad (3)$$

여기서 산업 부문은 농림어업, 광업·제조업, 도소매·숙박·음식점업, 출판·금융·부동산·사업서비스업등, 교육·보건·문화·기타서비스업, 전기·건설·운수업, 공공행정·순생산물세 등 7개로 구성한다.¹³⁾ $w_{ij,t-1}$ 는 $t-1$ 년 i 시·도의

12) 보통교부세는 내국세의 19.24% (정률분)의 97%를 재원으로 한다. 정률분의 나머지 3%는 특별교부세 재원이다.

13) ‘출판·금융·부동산·사업서비스업등’은 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업, 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 사업서비스업으로 구성되며, ‘교육·보건·문화·기타서비스업’은

1인당 GRDP에서 j 부문이 점유하는 비중이며, $perGRDP_{jt}$ 는 t 년 j 부문의 1인당 GRDP이다.

인구증가율 및 순유입인구 증가율은 지역별 인구변화를 통제하기 위한 것이다. 대졸 경찰인구 및 총고정자본형성 비중은 인적·물적자본 수준과 지역 간 격차 간의 음의 관계에 관한 가설을 검증하기 위한 것이다. 제조업 부가가치 비중은 제조업 부문이 서비스 부문과 비교하여 도시 이외 지역에 집중되는 경향이 있음을 고려한 것이다.

그 밖에 통제변수로 시간더미, 지역 특수적 선형 시간추세(region-specific linear time trends)도 반영한다. 시간더미(D_t)는 전국 공통의 시간고정효과를 통제하기 위한 것이며, 지역 특수적 선형 시간추세($a_i T_t$)는 각 지역의 느리게 변화하는 사회적·인구학적 추세를 통제하기 위한 것이다(Wolfers, 2006).

분석모형으로는 패널분석 모형인 확률효과 또는 고정효과 모형(random or fixed effects model)을 활용한다. 확률효과와 고정효과 모형 중 어느 것이 적합한지를 알아보기 위해 하우스만 검정(Hausman test) 결과도 제시한다. 다만 본 연구는 하우스만 검정 결과 대부분의 경우 고정효과 분석이 적합한 것으로 나타나 전반적으로 고정효과 분석 결과만 제시한다.¹⁴⁾ 하우스만 검정 결과, 확률효과 모형이 더 적합한 것으로 나왔더라도 관찰되지 않는 각 시·도 고유의 특성을 감안할 때 고정효과 분석 결과를 통해 재정분권과 지역 간 격차의 관계를 설명하는 것이 더 적절하다고 판단되기 때문이다.

2. 이용자료 및 기초통계

본 연구는 재정분권과 지역 간 격차의 관계를 분석하기 위해 기본적으로 GRI 등은 통계청의 지역소득 자료를 이용한다. 또한 지방세, 지방세입, 자체수입, 보통교부세 등은 행정안전부의 지방세통계연감(구 지방세정연감), 지방재정연감, 지방교

교육서비스업, 보건업 및 사회복지서비스업, 문화 및 기타서비스업을 포함한다. ‘전기·건설·운수업’은 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 건설업, 운수업으로 되어 있고, ‘공공행정·순생산물세’는 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 순생산물세로 구성된다.

14) 하우스만 검정 결과에 따르면 <Table 8>의 FE(13)과 <Table 10>의 FE(12)를 제외하면 고정효과 모형이 더 적합한 것으로 분석된다.

부세 산정해설을 활용한다. 국세 및 일반정부 총수입은 국세청·관세청의 징수보고서와 한국은행의 국민계정을 이용한다. 기타 자료는 통계청의 국내인구이동통계, 장래인구추계, 경제활동인구조사 및 행정안전부의 한국도시통계 등을 활용한다.

이들 자료를 이용하여 2000(2001)~2017년의 기간 동안 분석변수들의 기초통계를 구해보면, 총 표본수는 288개(272개)¹⁵⁾이다. 지역 간 격차 지수는 평균 0.278을 나타내고, 최소 0.002에서 최대 0.701의 분포를 보인다. 재정분권 지표인 지방세입 대비 지방세 비율은 평균 26.0%, 자체수입 비율은 63.6%를 나타낸다. 재정형평화 제도 중 1인당 보통교부세 규모는 69.6만원, 1인당 지방소비세 형평화 규모는 2.5만원을 나타낸다. 명목 GRI의 연간 성장률은 평균 5.5%이다. 그 밖에 분석대상 기간 동안 평균적으로 인구증가율은 0.39%, 순유입인구 증가율은 (-)0.079%, 대졸 경찰인구 비율은 33.8%, 총고정자본형성 비중은 32.3%, 제조업 부가가치 비중은 30.5%를 나타낸다.

〈Table 4〉 Descriptive Statistics

Variable	Sample size	Period	Mean	SD	Min	Max
RD_{it}	288	2000~2017	0.278	0.139	0.002	0.701
Local tax ratio (%)	288	2000~2017	26.0	11.5	8.6	56.5
Self-revenue ratio (%)	288	2000~2017	63.6	15.1	38.8	96.1
Local share tax per capita (million Won)	288	2000~2017	0.696	0.698	0.000	2.927
Equalizing scale of LCT per capita (million Won)	128	2010~2017	0.025	0.035	-0.061	0.063
Nominal GRI growth	272	2001~2017	0.055	0.034	-0.056	0.157
Industry composition	272	2001~2017	0.005	0.018	-0.036	0.060
Population growth (%)	272	2001~2017	0.389	0.944	-2.470	3.839
Net inflow population growth (%)	272	2001~2017	-0.079	0.847	-2.961	3.341
COLLEGE ratio (%)	288	2000~2017	33.8	9.2	14.1	55.1
Share of regional FCF in GRDP (%)	288	2000~2017	32.3	5.6	18.1	46.3
Share of regional VA in manufacturing (%)	288	2000~2017	30.5	16.8	2.8	73.7

Note: The GRI, local share tax and local consumption tax are based on unchanged prices using CPI (Consumer Price Index) across nationwide or metropolitan cities/provinces.

15) 전체 표본수는 2000~2017년은 288개(=18×16)이고, 2001~2017년은 272개(=17×16)이다. 다만 지방소비세의 경우 2010년 신설되어 관련 시계열이 8년(2010~2017년)으로 표본수는 128개(8×16)에 불과하다.

〈Table 5〉 Correlation Coefficients

(a) 2000 ~ 2017 (n = 288)

Variable		RD_{it}	Local tax ratio (a)	Self-revenue ratio (b)	Local share tax per capita (c)
Local tax ratio (a)		-0.050 (0.40)	1.000		
Self-revenue ratio (b)		0.091 (0.12)	0.896 (0.00)	1.000	
Local share tax per capita (c)		-0.290 (0.00)	-0.793 (0.00)	-0.863 (0.00)	1.000
Fiscal decentralization index (a, b) ×Fiscal gap narrowing device (c)	a*c	-0.400 (0.00)	-0.682 (0.00)	-0.821 (0.00)	0.915 (0.00)
	b*c	-0.310 (0.00)	-0.804 (0.00)	-0.855 (0.00)	0.987 (0.00)

(b) 2010 ~ 2017 (n = 128)

Variable		RD_{it}	Local tax ratio (a)	Self-revenue ratio (b)	Equalizing scale of LCT per capita (d)
Local tax ratio (a)		0.275 (0.00)	1.000		
Self-revenue ratio (b)		0.243 (0.01)	0.962 (0.00)	1.000	
Equalizing scale of LCT per capita (d)		0.028 (0.75)	-0.823 (0.00)	-0.854 (0.00)	1.000
Fiscal decentralization index (a, b) ×Fiscal gap narrowing device (d)	a*d	0.150 (0.09)	-0.659 (0.00)	-0.666 (0.00)	0.922 (0.00)
	b*d	0.118 (0.19)	-0.726 (0.00)	-0.747 (0.00)	0.974 (0.00)

Note: *p*-values are reported in parentheses.

3. 주요 변수 간 상관성 분석

〈Table 5〉는 지역 간 격차와 주요 재정분권 지수 및 재정형평화 제도 변수 간의 표본상관계수를 분석대상 기간별로 구분하여 정리한 것이다. 그 특징은 다음과 같

다. 첫째, 2000~2017년 동안 지역 간 격차는 통계적으로 유의하지는 않지만 지방세입 대비 지방세 비율과는 약한 음(-)의 상관성, 지방세입 대비 자체수입 비율과는 약한 양(+)의 상관성을 나타낸다. 2010~2017년 동안을 대상으로 하면 지역 간 격차는 지방세입 대비 지방세 비율은 물론 자체수입 비율과 모두 양(+)의 상관성을 보인다. 이는 최근 지방세입 대비 지방세 비율 또는 자체수입 비율의 상승이 지역 간 격차를 늘린 측면이 있는지 검토가 필요함을 알려준다.

둘째, 2000~2017년 동안 1인당 보통교부세는 지역 간 격차와 음(-)의 관계를 갖는다. 또한 1인당 보통교부세와 지방세 비율 및 자체수입 비율의 교차항은 지역 간 격차와 음(-)의 상관성을 보인다. 이는 보통교부세가 지역 간 격차의 완화에 기여할 수 있고, 재정분권 지수를 매개로 지역 간 격차를 줄일 수도 있음을 시사한다.

셋째, 2010~2017년 동안 1인당 지방소비세 형평화 규모는 지역 간 격차와 무관해 보이지만, 그것이 지방세 비율과 결합하면 통계적 유의성은 낮지만 지역 간 격차와 약한 양(+)의 관계를 갖는다.

넷째, 각종 재정분권 지수와 재정격차 완화장치의 교차항은 해당 재정격차 완화장치와 매우 높은 상관성을 나타낸다. 이는 관련 회귀분석에서 이 두 변수 중 하나는 제외하고 분석할 필요가 있음을 시사한다.

이상의 결과는 지역 간 격차와 주요 재정분권 지수 및 재정형평화 제도 변수 간의 상관성 분석을 통해 도출된 것으로, 각 시·도 고유의 관측 혹은 비관측 특성 등을 나타내는 변수들을 통제했을 때에도 여전히 성립되는지는 좀 더 엄밀한 분석을 통해 살펴볼 필요가 있다.

V. 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 영향

1. 재정분권과 지역 간 격차의 관계

〈Table 6〉은 2001~2017년 동안 재정분권이 1인당 GRI의 지역 간 격차에 어떤 영향을 나타내는지 정리한 것이다. 지역 간 격차 변수는 각 시·도에 대해 1인당 GRI의 시·도 평균 편차의 절대값을 시·도 평균으로 나누어준 것이다. 재정분권 지수로 지방세입 대비 지방세 비율 및 자체수입 비율을 이용한다.

각 회귀식에 대한 추정결과에 따르면 모든 경우에 시간고정효과와 지역특수적 선

형 추세가 존재하는 것으로 나타나 이를 반영하는 것이 적절해 보인다(〈Table 6〉의 FE(2), FE(4) 참조). 이에 따라 본 연구는 전반적으로 시간고정효과와 지역특수적 선형 추세를 반영한 회귀분석 결과를 제시한다.

〈Table 6〉 Regional disparities and fiscal decentralization (2001~2017)

Dep. Variable : RD_{it}		FE(1)	FE(2)	FE(3)	FE(4)
Local tax ratio		-0.013 *** (-4.93)	-0.002 (-1.48)		
Self-revenue ratio				0.008 *** (6.69)	-0.000 (-0.06)
GRI growth		-0.077 (-0.38)	0.020 (0.21)	-0.095 (-0.49)	0.025 (0.26)
Industry composition		0.162 (0.42)	0.221 (0.40)	-0.679 * (-1.95)	0.137 (0.25)
1		0.606 *** (8.88)	-21.373 *** (-5.40)	-0.234 *** (-3.08)	-21.804 *** (-5.31)
Year dummies	F-value (p-value)		9.2 (0.00)		9.4 (0.00)
Region-specific linear time trends	F-value (p-value)		48.4 (0.00)		48.1 (0.00)
Sample size		272	272	272	272
Num. of i		16	16	16	16
R_w^2		0.096	0.865	0.158	0.864
R_b^2		0.001	0.048	0.000	0.051
R_o^2		0.000	0.023	0.011	0.025
Hausman test	X^2	29.1	181.4	30.6	181.2
	p-value	0.000	0.000	0.000	0.000

Note: GRI is based on per capita and unchanged prices using CPI. t -values are reported in parentheses. ***, **, and * indicate significant at 1%, 5%, and 10%, respectively.

〈Table 6〉에 따르면, 시간고정효과와 지역특수적 선형 추세를 반영하지 않은 경우 1인당 GRI의 지역 간 격차는 지방세입 대비 지방세 비율과 음(-)의 관계를 나타내며, 자체수입 비율과는 양(+)의 관계를 형성하는 것으로 분석된다. 이는 최근 지방세입 대비 지방세 비율의 상승 추이와 자체수입 비율의 감소 추이가 같은 시기 1인당 GRI의 지역 간 격차 감소 추이와 맞는 모종의 상관관계가 반영된 결과로도 볼 수 있다(〈Figure 2〉 참조). 2001~2017년 동안 지방세입 대비 지방세 비율은 등락을

거듭하며 소폭 상승하지만 자체수입 비율은 U자 모양을 보이며 다소 감소하는 추이를 나타내기 때문이다. 그러나 이 기간 동안 자체수입 비율이 감소 추이를 나타내는 까닭은 중앙정부가 주도하는 대규모 국고보조사업의 팽창에 따른 보조금 확대로 인해 자체수입 비율 산정 시 분모에 들어가는 지방세입 규모가 커졌기 때문이다. 따라서 자체수입 비율이 지역 간 격차에 미치는 영향에 대한 분석 결과를 해석할 때 주의가 요구된다.

그런데 시간고정효과와 지역특수적 선형 추세를 반영하면 이러한 두 관계는 관찰되지 않는다. 이는 재정분권 수준을 대표하는 지방세입 대비 지방세 비율 및 자체수입 비율이 1인당 GRI의 지역 간 격차에 미치는 영향에 대해 좀 더 세밀한 분석이 필요함을 시사한다.

이하에서는 각종 재정격차 완화 장치가 재정분권과 지역 간 격차의 관계에 어떤 영향을 미치는지 살펴보고자 한다. 이 경우 재정분권 지표로는 지방세입 대비 지방세 비율 및 자체수입 비율을 사용한다.

2. 각종 재정격차 완화 장치가 재정분권과 지역 간 격차의 관계에 미치는 영향

(1) 지방세 비율의 영향

2001~2017년 동안 지방세입 대비 지방세 비율을 핵심 설명변수로 갖는 기본 회귀식에 1인당 보통교부세 등을 설명변수로 포함하는 경우, 통계적 유의성은 낮지만 지방세입 대비 지방세 비율이 높거나 1인당 보통교부세가 클수록 1인당 GRI의 지역 간 격차는 감소하는 것으로 분석된다(〈Table 7〉의 FE(5) 참조). 총조세 대비 지방세 비율이 높아지면 시·도 수준에서 대체로 지방세입 대비 지방세 비율도 같이 커질 수 있음을 고려하면 이는 재정분권을 통해 지역 간 경제력 격차가 축소될 수 있음을 시사한다. 또한 보통교부세가 재정력이 낮은 자치단체에 더 많이 배분된다는 점을 고려하면 해당 자치단체가 배분받은 보통교부세를 활용하여 지역경제력을 다른 지역보다 더 빠르게 끌어올림으로써 평균 수준에 근접해 가고 있음을 알려준다.

이러한 결과는 지방교부세가 재정형평화 기능을 수행하지만 그 과정에서 지역 간 경제력 격차를 확대시키는 데 일조할 가능성이 있다는 임성일(2013)의 주장에 의문

〈Table 7〉 Regional disparities, local tax share and local share tax (2001~2017)

Dep. Variable : RD_{it}	FE[5]	FE[6]	FE[7]	FE[8]	FE[9]	FE[10]	FE[11]
Local tax ratio (A)	-0.003 * (-1.66)	-0.001 (-0.69)	-0.001 (-0.48)	-0.000 (-0.22)	-0.001 (-0.42)	-0.001 (-0.31)	0.000 (0.13)
Local share tax per capita (B)	-7.220 * (-1.94)	-3.914 (-0.98)					
A*B		-0.498 ** (-2.19)	-0.583 *** (-2.77)	-0.490 ** (-2.25)	-0.556 ** (-2.52)	-0.464 ** (-2.07)	-0.391 * (-1.78)
Population growth				-0.012 (-1.59)			
Net inflow population growth					-0.003 (-0.42)	-0.002 (-0.25)	-0.001 (-0.19)
COLLEGE ratio						0.005 ** (2.11)	0.004 * (1.72)
Share of regional FCF in GRDP						-0.001 (-0.51)	-0.001 (-0.88)
Share of regional VA in manufacturing							-0.006 *** (-3.46)
GRI growth	0.035 (0.36)	0.014 (0.15)	0.004 (0.04)	-0.013 (-0.14)	0.003 (0.03)	0.023 (0.25)	0.035 (0.38)
Industry composition	0.349 (0.63)	0.397 (0.72)	0.346 (0.63)	0.274 (0.50)	0.334 (0.61)	0.290 (0.53)	0.691 (1.26)
1	-17.85 *** (-4.12)	-11.63 ** (-2.26)	-12.20 ** (-2.38)	-10.75 ** (-2.08)	-11.76 ** (-2.25)	-13.32 ** (-2.46)	-16.34 *** (-3.05)
Sample size	272	272	272	272	272	272	272
Num. of i	16	16	16	16	16	16	16
R_w^2	0.867	0.870	0.870	0.871	0.870	0.872	0.879
R_b^2	0.047	0.047	0.049	0.047	0.049	0.053	0.040
R_o^2	0.023	0.023	0.024	0.023	0.024	0.026	0.019
Hausman test	X^2	172.0	164.6	165.1	163.7	163.5	161.9
	p-value	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

Note: GRI and local share tax are based on per capita and unchanged prices using CPI. t -values are reported in parentheses. ***, **, and * indicate significant at 1%, 5%, and 10%, respectively. The test results for time-fixed effects and region-specific linear time trends are omitted.

을 던진다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 임성일(2013)은 광역자치단체별로 재정자립도에서 경상비용 비율을 단순히 차감하여 생산적 지출을 위한 재원 잔액 또는 부족액을 산정한다. 그런데 재정력이 열악한 시·도는 배분받은 보통교부세의

상당 몫을 자체재원과 함께 경상비용을 충당하는데 써야 하는 반면, 인천, 울산, 경기 등 경제력이 상당한 지역은 경상비용을 충당하고도 남은 자체재원에 보통교부세 교부액까지 더해져서 생산적 지출로 활용할 수 있는 재원이 더 풍부하므로 보통교부세가 지역 간 격차 확대에 이어질 수 있다는 것이다. 그러나 보통교부세 산정 과정에서 경상비용 등이 기준재정수요액에 반영되어 실제 교부액이 결정된다는 점을 고려하면 이러한 논증이 갖는 한계는 명백하다.

한편 지방세 비율과 1인당 보통교부세의 교차항은 지역 간 경제력 격차에 음(-)의 영향을 미치는 것으로 분석된다(〈Table 7〉의 FE(7)~FE(11) 참조).¹⁶⁾ 이 경우 지방세입 대비 지방세 비율은 지역 간 격차에 직접적인 영향을 미치지 않는 것으로 추정된다. 이는 지방세입 대비 지방세 비율의 확대가 지역 간 격차를 좁히는데 직접적으로 기여하는지는 확인되지 않지만, 보통교부세를 경유하여 간접적으로 지역 간 격차를 좁히는데 기여할 수 있음을 의미한다.

아울러 인구증가율 또는 순유입인구 증가율, 대졸 경활인구 비율, 총고정자본형성 비중, 제조업부가가치 비중을 통제하더라도 결과는 크게 달라지지 않는다.

다음으로 2010~2017년을 대상으로 할 때 지방세입 대비 지방세 비율을 설명변수로 갖는 기본 회귀식에 1인당 지방소비세 형평화 규모 등을 설명변수로 포함하는 경우, 1인당 지방소비세 형평화 규모는 1인당 GRI의 지역 간 격차와 통계적으로 유의한 관계를 형성하지 않는 것으로 분석된다(〈Table 8〉의 FE(12) 참조). 그런데 지방세입 대비 지방세 비율과 1인당 지방소비세 형평화 규모의 교차항은 지역 간 격차와 음(-)의 관계를 보인다(〈Table 8〉의 FE(13)~FE(18) 참조). 더욱이 지방세 비율이 1인당 지방소비세 형평화 규모와 결합하여 지역 간 격차에 미치는 간접적인 음(-)의 한계효과는 보통교부세와 결합하여 미치는 한계효과보다 18.4~27.6배 더 크다. 이는 지방세 비율 확대가 1인당 지방소비세 형평화 규모와 결합하는 경우 간접적으로 지역 간 격차를 크게 줄이는 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

한편 대체로 인구증가율 또는 순유입인구 증가율, 대졸 경활인구 비율, 총고정자본형성 비중, 제조업부가가치 비중 등의 통제변수를 추가하더라도 결과는 크게 달라지지 않는다.

16) 회귀식 FE(6)은 지방교부세와 보통교부세의 교차항과 보통교부세를 동시에 포함한 회귀식으로서 둘 중 교차항만 포함시킨 결과와의 비교를 위해 제시한 것이다. 이 두 변수를 동시에 포함시킬 경우 다중공선성 문제가 심각하여 둘 중 하나를 제외하는 것이 타당하므로, FE(6)의 결과는 따로 해석하지 않았다. 이하의 분석결과에 대한 해석 시에도 마찬가지다.

〈Table 8〉 Regional disparities, local tax share and local consumption tax (2010~2017)

Dep. Variable : RD_{it}	FE[12]	FE[13]	FE[14]	FE[15]	FE[16]	FE[17]	FE[18]
Local tax ratio (A)	-0.003 (-0.97)	-0.004 (-1.32)	-0.004 (-1.29)	-0.004 (-1.18)	-0.004 (-1.20)	-0.004 (-1.19)	-0.005 (-1.49)
Equalizing scale of LCT per capita (B)	-210.1 (-1.55)	78.3 (0.45)					
A*B		-12.15** (-2.52)	-10.73*** (-2.96)	-10.48*** (-2.86)	-10.31*** (-2.82)	-10.33*** (-2.79)	-10.79*** (-2.94)
Population growth				-0.005 (-0.51)			
Net inflow population growth					-0.011 (-0.92)	-0.010 (-0.90)	-0.007 (-0.62)
COLLEGE ratio						-0.001 (-0.20)	-0.001 (-0.32)
Share of regional FCF in GRDP						-0.000 (-0.14)	-0.000 (-0.03)
Share of regional VA in manufacturing							0.005 (1.62)
GRI growth	0.036 (0.39)	0.043 (0.47)	0.037 (0.41)	0.032 (0.36)	0.031 (0.34)	0.029 (0.32)	0.035 (0.38)
Industry composition	0.069 (0.12)	-0.093 (-0.16)	-0.044 (-0.08)	-0.087 (-0.15)	-0.118 (-0.20)	-0.123 (-0.21)	-0.023 (-0.04)
1	-28.06** (-2.49)	-4.82 (-0.34)	-8.02 (-0.65)	-4.66 (-0.34)	-1.14 (-0.08)	-0.06 (-0.00)	-4.77 (-0.29)
Sample size	128	128	128	128	128	128	128
Num. of i	16	16	16	16	16	16	16
R_w^2	0.854	0.865	0.864	0.865	0.866	0.866	0.870
R_b^2	0.018	0.051	0.052	0.053	0.056	0.054	0.032
R_o^2	0.015	0.042	0.043	0.044	0.047	0.044	0.027
Hausman test	X^2	10.8	3.0	76.3	73.7	72.5	69.2
	p-value	0.029	0.558	0.000	0.000	0.000	0.000

Note: GRI and local consumption tax are based on per capita and unchanged prices using CPI. t -values are reported in parentheses. ***, **, and * indicate significant at 1%, 5%, and 10%, respectively. The test results for time-fixed effects and region-specific linear time trends are omitted.

(2) 자체수입 비율의 영향

2001~2017년 동안 지방세입 대비 자체수입 비율을 핵심 설명변수로 갖는 기본 회귀식에 1인당 보통교부세 등을 설명변수로 포함하는 경우, 앞서의 경우와 마찬가지로

지로 통계적 유의성은 낮지만 1인당 보통교부세가 클수록 1인당 GRI의 지역 간 격차는 감소하는 것으로 분석된다(〈Table 9〉의 FE(5) 참조). 그러나 지방세입 대비 자체수입 비율은 지역 간 격차와 통계적으로 유의한 관계를 보여주지 않는다.

〈Table 9〉 Regional disparities, local self-revenue share and local share tax (2001~2017)

Dep. Variable : RD_{it}	FE(5)	FE(6)	FE(7)	FE(8)	FE(9)	FE(10)	FE(11)
Self-revenue ratio (A)	-0.000 (-0.26)	-0.000 (-0.09)	0.001 (0.98)	0.001 (0.98)	0.001 (0.67)	0.001 (0.93)	0.001 (0.87)
Local share tax per capita (B)	-6.747* (-1.80)	-5.929 (-0.98)					
A*B		-0.019 (-0.17)	-0.100 (-1.51)	-0.100 (-1.51)	-0.092 (-1.36)	-0.067 (-0.98)	-0.055 (-0.83)
Population growth			-0.019*** (-2.59)	-0.019*** (-2.59)			
Net inflow population growth					-0.009 (-1.35)	-0.007 (-0.97)	-0.005 (-0.72)
COLLEGE ratio						0.006** (2.53)	0.005** (2.03)
Share of regional FCF in GRDP						-0.001 (-0.70)	-0.001 (-1.04)
Share of regional VA in manufacturing							-0.006*** (-3.68)
GRI growth	0.040 (0.42)	0.040 (0.42)	0.006 (0.07)	0.006 (0.07)	0.033 (0.35)	0.050 (0.53)	0.057 (0.61)
Industry composition	0.255 (0.46)	0.264 (0.47)	0.195 (0.35)	0.195 (0.35)	0.239 (0.43)	0.172 (0.31)	0.635 (1.14)
1	-18.36*** (-4.07)	-18.40*** (-4.06)	-15.54*** (-3.41)	-15.54*** (-3.41)	-17.42*** (-3.76)	-18.49*** (-3.88)	-20.96*** (-4.48)
Sample size	272	272	272	272	272	272	272
Num. of i	16	16	16	16	16	16	16
R_w^2	0.866	0.866	0.869	0.869	0.866	0.870	0.878
R_b^2	0.050	0.051	0.051	0.051	0.052	0.058	0.042
R_o^2	0.025	0.025	0.025	0.025	0.026	0.028	0.021
Hausman test	X^2	169.6	164.5	166.9	165.8	164.3	163.4
	p-value	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

Note: GRI and local share tax are based on per capita and unchanged prices using CPI. t -values are reported in parentheses. ***, **, and * indicate significant at 1%, 5%, and 10%, respectively. The test results for time-fixed effects and region-specific linear time trends are omitted.

(Table 10) Regional disparities, local self-revenue share and local consumption tax (2010~2017)

Dep. Variable : RD_{it}	FE(12)	FE(13)	FE(14)	FE(15)	FE(16)	FE(17)	FE(18)
Self-revenue ratio (A)	-0.000 (-0.03)	0.005 * (1.77)	0.001 (0.43)	0.001 (0.56)	0.002 (0.67)	0.002 (0.66)	0.002 (0.75)
Equalizing scale of LCT per capita (B)	-208.7 (-1.50)	799.6 *** (2.82)					
A*B		-17.29 *** (-3.99)	-6.410 *** (-3.13)	-6.439 *** (-3.15)	-6.288 *** (-3.08)	-6.286 *** (-3.04)	-6.490 *** (-3.15)
Population growth				-0.011 (-1.12)			
Net inflow population growth					-0.015 (-1.30)	-0.015 (-1.29)	-0.013 (-1.09)
COLLEGE ratio						-0.001 (-0.16)	-0.001 (-0.26)
Share of regional FCF in GRDP						0.000 (0.08)	0.000 (0.19)
Share of regional VA in manufacturing							0.005 (1.46)
GRI growth	0.041 (0.43)	-0.064 (-0.69)	-0.021 (-0.22)	-0.032 (-0.34)	-0.027 (-0.29)	-0.030 (-0.31)	-0.025 (-0.26)
Industry composition	0.048 (0.08)	0.373 (0.66)	0.258 (0.44)	0.182 (0.31)	0.170 (0.29)	0.173 (0.29)	0.268 (0.45)
1	-34.30 *** (-2.73)	-14.60 (-1.16)	-26.59 ** (-2.16)	-18.65 (-1.31)	-17.46 (-1.24)	-18.02 (-1.14)	-24.89 (-1.52)
Sample size	128	128	128	128	128	128	128
Num. of i	16	16	16	16	16	16	16
R_w^2	0.853	0.876	0.864	0.866	0.867	0.867	0.871
R_b^2	0.014	0.066	0.051	0.056	0.057	0.057	0.036
R_o^2	0.011	0.054	0.042	0.046	0.047	0.047	0.029
Hausman test	X^2	-4.2	14.1	76.8	75.2	74.0	71.0
	p-value	1.000	0.007	0.000	0.000	0.000	0.000

Note: GRI and local consumption tax are based on per capita and unchanged prices using CPI. t -values are reported in parentheses. ***, **, and * indicate significant at 1%, 5%, and 10%, respectively. The test results for time-fixed effects and region-specific linear time trends are omitted.

나아가 지방세입 대비 자체수입 비율과 보통교부세의 교차항은 1인당 GRI의 지역 간 격차에 대해 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 추정된다. 이는 지방세입 대비 자체수입 비율이 보통교부세를 매개로 지역 간 격차에 간접적인 영

향을 미치지 않음을 시사한다.

한편 인구증가율 또는 순유입인구 증가율, 대졸 경찰인구 비율, 총고정자본형성 비중, 제조업부가가치 비중을 통제하더라도 결과는 크게 달라지지 않는다.

마지막으로 2010~2017년을 대상으로 할 때 지방세입 대비 자체수입 비율을 핵심 설명변수로 갖는 기본 회귀식에 1인당 지방소비세 형평화 규모 등을 설명변수로 포함하는 경우, 자체수입 비율과 1인당 지방소비세 형평화 규모의 교차항이 1인당 GRI의 지역 간 격차와 음(-)의 관계를 형성하는 것으로 분석된다(〈Table 10〉의 FE[13]~FE[18] 참조). 이는 자체수입 비율 확대가 지방소비세 형평화 제도를 경유하여 간접적으로 지역 간 격차를 좁히는 데 기여할 수 있음을 시사한다.

그 밖에 인구증가율, 순유입인구 비율, 대졸 경찰인구 비율, 총고정자본형성 비중, 제조업부가가치 비중을 추가하더라도 추정 결과는 크게 달라지지 않는다.

VI. 결 론

본 연구는 재정분권 및 지역경제력을 적절히 대표할 수 있는 지표를 선정하고, 재정분권 및 지역 간 격차의 추이를 살펴보았다. 또한 재정분권이 지역 간 격차에 미치는 직접적 효과는 물론, 재정격차 완화 장치를 경유한 간접적 효과까지 알아보았다.

그 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 광역 단위 경제력을 나타내는 지표로서 1인당 GRDP보다는 1인당 GRI가 더 적합하다. 또한 지역경제력 지표가 동일하더라도 지역 구분 범위가 달라지면 지역 간 격차 정도는 물론, 그 변화 양상도 달라진다. 1인당 GRI와 1인당 지방소득세는 5개 권역보다 16개 시·도를 대상으로 할 때 서로 유사한 추이를 나타낸다는 점을 고려하면 재정분권과 지역 간 격차의 관계를 분석할 때 16개 시·도를 기본 분석 대상으로 하는 것이 적절하다.

둘째, 2001~2017년 동안 1인당 GRI의 지역 간 격차는 통계적 유의성은 낮지만 지방세입 대비 지방세 비율과 음(-)의 관계를 나타내며, 자체수입 비율과는 양(+)의 상관성을 보인다. 이는 지방세입 대비 지방세 비율이 높아지거나 자체수입 비율이 낮아지면 1인당 GRI의 지역 간 격차가 줄어들 수 있음을 의미한다. 다만 이 결과는 최근 지방세입 대비 지방세 비율의 상승 추이와 자체수입 비율의 감소 추이가 같은 시기 1인당 GRI의 지역 간 격차 감소 추이와 맞는 모종의 상관관계가 반영된

결과로도 볼 수 있어 해석에 주의가 요구된다. 또한 시간고정효과와 지역특수적 선행 추세를 반영하면 이러한 두 관계가 관찰되지 않는다는 점에서 재정분권 수준을 대표하는 지방세입 대비 지방세 비율 및 자체수입 비율이 1인당 GRI의 지역 간 격차에 미치는 영향에 대해서는 좀 더 세밀한 분석이 필요하다.

셋째, 재정분권 지표로 지방세입 대비 지방세 비율을 이용할 때, 2001~2017년 동안 1인당 GRI의 지역 간 격차는 지방세입 대비 지방세 비율과 1인당 보통교부세는 물론, 지방세 비율과 1인당 보통교부세의 교차항과도 음(-)의 관계를 갖는다. 이는 지방세입 대비 지방세 비율의 확대가 지역 간 격차를 좁히는 데 직접적으로 기여하거나 또는 보통교부세를 매개로 간접적으로 기여할 수 있음을 시사한다. 또한 2010~2017년 동안 1인당 GRI의 지역 간 격차는 1인당 지방소비세 형평화 규모와 통계적으로 유의한 관계를 형성하지 않지만, 지방세 비율과 1인당 지방소비세 형평화 규모의 교차항과는 강한 음(-)의 관계를 형성한다. 이는 지방세입 대비 지방세 비율의 확대가 지역 간 격차를 좁히는데 직접적으로 기여하는지는 확인되지 않지만, 1인당 지방소비세 형평화 규모와 결합하는 경우 간접적으로 지역 간 격차를 줄이는 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

넷째, 재정분권 지표로 지방세입 대비 자체수입 비율을 이용할 때, 2001~2017년 동안 지방세입 대비 자체수입 비율과 보통교부세의 교차항은 1인당 GRI의 지역 간 격차에 대해 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석된다. 이는 자체수입 비율이 보통교부세를 경유하여 지역 간 격차에 간접적인 영향을 미치지 않음을 의미한다. 또한 2010~2017년 동안 1인당 GRI의 지역 간 격차는 지방세입 대비 자체수입 비율과 1인당 지방소비세 형평화 규모의 교차항과 강한 음(-)의 관계를 형성한다. 이는 자체수입 비율의 확대가 지방소비세 형평화 제도를 매개로 간접적으로 지역 간 격차를 줄이는 데 기여할 수 있음을 시사한다.

요컨대 재정분권 추진을 통해 총조세 대비 지방세 비율이 상승하여 대체로 시·도별 지방세입 대비 지방세 비율이 커지면 이는 1인당 GRI의 지역 간 격차를 직접적으로 좁히거나 혹은 1인당 보통교부세를 매개로 지역 간 격차를 간접적으로 줄이는 영향을 미칠 수 있다. 또한 지방세입 대비 지방세 비율의 상승은 지방소비세 형평화 제도를 경유하여 지역 간 격차 축소에 간접적으로 영향을 미칠 수 있는데, 그 영향력은 보통교부세를 매개로 할 때보다 더 크다. 나아가 최근 재정분권 추진에 따라 지방세입 대비 자체수입 비율이 다소 상승하고 있는데, 이는 지역 간 격차를

좁히는데 직접적으로 기여하지 않지만, 지방소비세 형평화 제도를 매개로 간접적으로 지역 간 격차 축소에 이바지할 수 있다.

이처럼 재정분권 추진에 따른 총조세 대비 지방세 비율의 상승이 시·도 수준의 지방세입 대비 지방세 비율을 증가시키면 직접적으로 지역 간 격차를 좁히거나 혹은 지방소비세 형평화 제도를 매개로 간접적으로 지역 간 격차를 좁히는 데 기여할 수 있는 것으로 보인다. 나아가 재정분권 추진으로 지방세가 확충되고 이것이 시·도 수준의 자체수입 비율의 상승으로 이어지게 되면 이는 지방소비세 형평화 제도를 경유하여 간접적으로 지역 간 격차를 줄이는 결과를 가져올 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 결과는 재정분권이 특정 재정형평화 장치와 조화롭게 추진될 경우 지역 간 격차의 축소에 기여할 수 있음을 보여준다. 특히 재정분권이 지방소비세 형평화 제도를 매개로 간접적으로 지역 간 격차 축소에 이바지할 수 있음도 알려준다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 재정분권 추진 시 단순히 국세의 지방세 이양을 통한 지방세 확충만이 아니라 지역 간 경제력 격차의 완화까지도 가져올 수 있는 적정 재정격차 완화 장치의 활용을 병행하는 것이 무엇보다 더 중요할 수 있다는 것이다. 그리고 이 과정에서 시·도 수준의 지방세입 대비 지방세 비율 또는 자체수입 비율을 끌어올리는 조치는 이러한 재정격차 완화 장치를 매개로 지역 간 격차를 완화하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

한편 이상의 결과는 분석모형에 따라 분석대상 시기가 다르다는 점에서 제한적으로 해석될 필요가 있다. 특히 지방소비세 형평화 규모가 지역 간 격차에 미치는 간접 효과에 대해서는 충분한 시계열이 확보되는 시점에 다시금 분석·검토되어야 할 것이다. 현재 지방소비세 시계열은 2010년 이후만 이용가능한 상황이기 때문이다. 또한 본 연구의 분석결과에 따르면 재정분권 추진 시 보통교부세보다 지방소비세 형평화 제도의 활용을 병행할 때 지역 간 격차 축소 효과가 더 크게 나타나는데, 그 원인에 대해 좀 더 면밀한 검토가 요구된다. 이 경우 지방자치단체의 재정부족액을 기준으로 배분되는 보통교부세와 다르게 지방소비세 형평화 제도가 소비지수와 연계되어 작동한다는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 각 시·도는 지역경제 활성화 효과가 일부 반영되는 소비지수를 통해 부분적으로 지방소비세 배분액에 영향을 미칠 수 있는데 그 영향력은 상대적으로 경제력 수준이 낮은 지역에서 더 높을 수 있기 때문이다. 그 결과 부유한 지역보다 빈곤한 지역에서 지역경제 활성화를

위한 유인이 더 클 수 있다는 것이다. 그 밖에 광역 시·도를 넘어 기초 시·군·구 수준에서도 본 연구와 유사한 결론이 도출되는지 추가 연구가 이루어져야 할 것이다. 아울러 우리나라를 포함한 다국가 수준에서도 이러한 관계가 관찰되는지 알아볼 필요가 있다.

이와 같은 본 연구의 한계는 추후 연구를 통해 보완하도록 하겠다.

■ 참 고 문 헌

1. 고종환, “지역경쟁력 강화를 위한 지방정부의 역할과 기능-부산광역시를 중심으로-,” 『지방정부 연구』, 제3권 제1호, 1999, pp. 137-166.
(Translated in English) Ko, Jong-Hwan, “Roles and Functions of Local Governments to Strengthen Regional Competitiveness: Focusing on Busan Metropolitan City,” *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 3, No. 1, 1999, pp. 137-166.
2. 구균철, “지역경제성장을 위한 세입분권 확대 방안,” 『한국지방재정논집』, 제23권 제2호, 2018, pp. 39-72.
(Translated in English) Gu, Gyun Cheol, “Local Tax Autonomy and Grant Distribution for Local Economic Growth,” *The Korea Journal of Local Public Finance*, Vol. 23, No. 2, pp. 39-72.
3. 김상호·박시현, “한국 시·군의 소득격차 결정요인,” 『한국지역개발학회지』, 제18권 제1호, 2006, pp. 1-24.
(Translated in English) Kim, Sang-Ho and Shi-Hyun Park, “An Empirical Study on Income Determination of Korean Cities,” *Journal of The Korean Regional Development Association*, Vol. 18, No. 1, 2006, pp. 1-24.
4. 김성배, “패널회귀분석을 이용한 지방분권과 지역격차의 관련성 분석,” 『지역연구』, 제27권 제4호, 2011, pp. 41-64.
(Translated in English) Kim, Sung Bae, “Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Analysis of South Korea,” *Journal of the Korean Regional Science Association*, Vol. 27, No. 4, 2011, pp. 41-64.
5. 김정훈, 『재정분권과 지역경제 성장의 수렴』, 한국조세연구원, 2010.
(Translated in English) Kim, Jung Hun, *Fiscal Decentralization and Regional Economic Convergence in Korea*, Korea Institute of Public Finance, 2010.
6. 김현아, “시도간 인구이동과 재정정책,” 『재정포럼』, 제203호, 2013, pp. 23-38.

- (Translated in English) Kim, Hyun A, "Population Mobility between Metropolitan Regions and Fiscal Policy," *Finance Forum*, No. 203, 2013, pp. 23-38.
7. ———, "재정분권과 지역소득," 『재정논집』, 제21권 제2호, 2007, pp. 1-21.
(Translated in English) Kim, Hyun A, "Fiscal Decentralization and Regional Income in Korea," *Korean Journal of Public Finance*, Vol. 21, No. 2, 2007, pp. 1-21.
 8. 마강래, 『지방분권이 지방을 망친다: 지방분권의 함정, 균형발전의 역설』, 개마고원, 2018.
(Translated in English) Ma, Kang Rae, *Decentralization Spoils the Region: The Trap of Decentralization, the Paradox of Balanced Development*, Kaemabook, 2018.
 9. 문광민, "재정분권이 지역간 소득격차에 미치는 영향: 패널분위수 회귀모형을 이용한 분포효과 검토," 『지방정부연구』, 제21권 제3호, 2017, pp. 1-37.
(Translated in English) Moon, Kwang-Min, "Impacts of Fiscal Decentralization on Regional Income Disparity: Distribution Effects Using Panel Quantile Regression Model," *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 21, No. 3, 2017, pp. 1-37.
 10. 박완규 · 이경진, "우리나라 지역경제력의 수렴현상에 대한 분석 -기초자치단체를 중심으로-," 『지방정부연구』, 제14권 제4호, 2010, pp. 189-210.
(Translated in English) Park, Wan Kyu and Kyung Jin Lee, "An Analysis of the Convergence of Local Economic Capacity: Focused on the Second-tier Local Governments," *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 14, No. 4, 2010, pp. 189-210.
 11. 유태현, 『재정학(제5판)』, 상경사, 2014.
(Translated in English) Yoo, Tae-Hyun, *Public Finance, 5th ed.*, Sanggyeongsa, 2014.
 12. 이순배, "시군 지방소득세 도입의 재정효과 분석," 『재정학연구』, 제2권 제1호, 2009, pp. 130-162.
(Translated in English) Lee, Sunbae, "An Analysis on the Expected Fiscal Impact on the Introduction of the Local Income Tax in Si-Gun," *Korean Journal of Public Finance*, Vol. 2, No. 1, 2009, pp. 130-162.
 13. 임성일, "우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원배분체계의 재구축," 『한국지방재정논집』, 제8권 제2호, 한국지방재정학회, 2003, pp. 1-31.
(Translated in English) Lim, Sungil, "Analysis of Korea's Fiscal Decentralization Status and Re-establishment of Central and Regional Financial Allocation System," *The Korea Journal of Local Public Finance*, Vol. 8, No. 2, 2003, pp. 1-31.
 14. ———, "지역 간 경제력 격차문제에 대한 접근: 격차측정기준과 정부간 재정이전제도를 중심으로," 『응용경제』, 제15권 제2호, 2013, pp. 175-210.
(Translated in English) Lim, Sungil, "An Approach to Regional Economic Disparity in Korea: Focusing on the Measurement of the Economic Disparity and Intergovernmental Fiscal Transfers," *Korea Review of Applied Economics*, Vol. 15, No. 2, 2013, pp. 175-210.
 15. ———, 『우리나라의 재정분권 상태 측정에 관한 연구: 재정지출부문을 중심으로』, 한국지방재연구원, 2018.
(Translated in English) Lim, Sungil, *A Study on Measuring the Status of Fiscal Decentralization in Korea: Focusing on the Financial Expenditure*, Korea Institute of

- Local Finance, 2018.
16. 하능식, 『재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점』, 한국지방세연구원, 2016.
(Translated in English) Ha, Neung Sik, *Fiscal Decentralization Evaluation and Policy Implications*, Korea Institute of Local Finance, 2016.
17. Akai, N. and M. Sakata, "Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-level Cross-section Data for the United States," *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, No. 1, 2002, pp.93-108.
18. Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, "Convergence," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 2, 1992, pp.223-251.
19. Bartolini, D., S. Stossberg and H. Blöchliger, "Fiscal Decentralisation and Regional Disparities," OECD Economics Department Working Papers, No. 1330, OECD Publishing, Paris, 2016.
20. Besley, T. and S. Coate, "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach," *Journal of Public Economics*, Vol. 87, 2003, pp.2611-2637.
21. Boadway, R. and A. Shah, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press, 2009.
22. Bonet, J., "Fiscal Decentralization and Regional Income Disparities: Evidence from the Colombian Experience," *Annals of Regional Science*, Vol. 40, 2006, pp.661-667.
23. Davoodi, H. and H. F. Zou, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-country Study," *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, No. 2, 1998, pp.244-257.
24. Ezcurra, R. and P. Pascual, "Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries," *Environment and Planning A*, Vol. 40, 2008, pp.1185-1201.
25. Fisman, R. and R. Gatti, "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries," *Journal of Public Economics*, 83(3), 2002, pp.325-345.
26. Kyriacou, A., L. Muinelo-Gallo and O. Roca-Sagalés, "Fiscal Decentralization and Regional Disparities: The Importance of Good Governance," *Papers in Regional Science*, Vol. 94, No. 1, 2015, pp.89-107.
27. Lessmann, C., "Fiscal Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Approach for OECD Countries," IFO Working Paper, No. 25, 2006.
28. _____, "Fiscal Decentralisation and Regional Disparity: Evidence from Cross-Section and Panel Data," *Environment and Planning A*, Vol. 41, 2009, pp.2455-2473.
29. _____, "Regional Inequality and Decentralization: An Empirical Analysis," *Environment and Plannning A*, Vol. 44, 2012, pp.1363-1388.
30. Lockwood, B., "The Political Economy of Decentralization," In *Handbook of Fiscal Federalism*, edited by Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio, Cheltenham, U.K. : Edward Elgar, 2006, pp.33-60.
31. Musgrave, R., *Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw, 1959.

32. Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
33. _____, "On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions," *National Tax Journal*, Vol. 61, No. 2, 2008, pp.313-334.
34. OECD, Fiscal Decentralization Database (<http://www.oecd.org/ctp/federalism>).
35. Padovano, F., *The Politics and Economics of Regional Transfers: Decentralization, Interregional Redistribution, and Income Convergence*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007.
36. Qian, Y. and B. R. Weingast, "Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 1997, pp.83-92.
37. Qiao, B., J. Martinez-Vazquez and Y. Xu, "Growth and Equity Tradeoff in Decentralization Policy: China's Experience," International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper0216, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2002.
38. Rodden, J. A., G. S. Eskeland and J. Litvack, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
39. Rodriguez-Posé, A. and R. Ezcurra, "Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis," *Journal of Economic Geography*, Vol. 10, 2010, pp.619-644.
40. Shankar, R. and A. Shah, "Bridging the Economic Divide Within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities," *World Development*, Vol. 31, No. 8, 2003, pp.1421-1441.
41. Sutherland, D., R. Price and I. Joumard, "Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact," Economics Department Working Paper, No.465, 2005.
42. Wolfers, J., "Did Unilateral Divorce Laws Raise Divorce Rates? A Reconciliation and New Results," *The American Economics Review*, Vol. 96, No. 5, 2006, pp.1802-1820.

The Effects of Fiscal Decentralization on Regional Disparities*

Jae Myung Han**

Abstract

The purpose of this study is to investigate the effects of fiscal decentralization on regional disparities and to analyze the role of various fiscal equalization systems in this process. For this purpose, panel analysis was conducted on the impact of various decentralization indicators on the regional disparity of GRI per capita and the role of various fiscal equalization systems. The increase in the ratio of local tax or the ratio of self-revenue to local revenue, which is an indicator of fiscal decentralization, can indirectly contribute to narrowing regional disparities in combination with the local consumption tax equalization system. This suggests that fiscal decentralization, if harmonized with current fiscal equalization systems, could contribute to narrowing regional disparities.

Key Words: fiscal decentralization, regional disparities, fiscal equalization systems

JEL Classification: H2, H7, R0

Received: Dec. 27, 2019. Revised: Feb. 12, 2020. Accepted: April 3, 2020.

* This paper is a modified and supplemented part of the report, *The Effects of Fiscal Decentralization on Fiscal Efficiency and Regional Disparities*, published by the Korea Institute of Local Finance in December 2019. I would like to thank anonymous reviewers for their detailed and helpful comments.

** Research Fellow, Korea Institute of Local Finance, 16 Gangnam-daero 2-gil, Seocho-gu, Seoul 06788, Korea, Phone: +82-2-2071-2759, e-mail: jmhan02@kilf.re.kr